

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

студента Кримчака Павла Вадимовича

академічної групи 281м-23з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: *«Відтворення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування України»*

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Липовська Н.А.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
-----------------	--------------	--	--	--

Дніпро  
2024

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Відтворення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування України»

81 стор., 3 рис., 2 табл., 96 джерел.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються у системі управління кадровим потенціалом.

Предмет дослідження – відтворення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування України.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних засад і розробка рекомендацій щодо вдосконалення процесу відтворення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

У першому розділі проаналізовано теоретичні та організаційно-правові засади управління кадровим потенціалом органів місцевого самоврядування, інструменти забезпечення їх ефективності.

Другий розділ присвячений обґрунтуванню концептуальних засад розробки стратегії розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування на основі вивчення прогресивного зарубіжного досвіду.

У третьому розділі систематизовано практичні рекомендації щодо удосконалення реалізації стратегії управління кадровим потенціалом в органах місцевого самоврядування.

Сфера практичного застосування результатів роботи – служби управління персоналом органів державного управління та місцевого самоврядування.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic  
"Reproduction of personnel potential of local self-government bodies of Ukraine"

81 pages, 3 figures, 2 tables, 96 sources.

PUBLIC ADMINISTRATION, PERSONNEL POTENTIAL  
MANAGEMENT, LOCAL GOVERNMENT BODIES, PERSONNEL  
MANAGEMENT, PUBLIC OFFICERS.

The object of the research is social relations, which are formed in the personnel management system.

The subject of the study is reproduction of the personnel potential of local self-government bodies of Ukraine.

The purpose of the study is to substantiate the theoretical foundations and develop recommendations for improving the process of reproduction of the personnel potential of local self-government bodies.

The first chapter analyzes the theoretical and organizational and legal principles of managing the personnel potential of local self-government bodies, tools for ensuring their effectiveness.

The second section is devoted to the substantiation of the conceptual foundations of developing a strategy for the development of the personnel potential of local self-government bodies based on the study of progressive foreign experience.

In the third section, practical recommendations are systematized for improving the implementation of the personnel potential management strategy in local self-government bodies.

The field of practical application of work results is personnel management services of state administration and local self-government bodies.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ .....	7
1.1. Сучасні концепції управління кадровим потенціалом та їх імплементация в систему публічного управління.....	7
1.2. Управління кадровим потенціалом в органах місцевого самоврядування.....	20
РОЗДІЛ 2	
СТРАТЕГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	27
2.1. Зміна візії управління персоналом місцевого самоврядування .....	27
2.2. Концептуальні засади організаційних змін, розвитку та модернізації управління персоналом місцевого самоврядування .....	34
2.3. Розробка стратегії розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.....	39
РОЗДІЛ 3	
РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	48
3.1. Формування стратегії управління персоналом: найкращі зарубіжні практики .....	48
3.2. Закономірності та тенденції реалізації стратегії управління персоналом .....	55
ВИСНОВКИ.....	69
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Реформування публічного управління та децентралізація влади в Україні визначають необхідність формування в органах місцевого самоврядування управлінських структур нової якості, що зумовлює потребу в удосконаленні механізмів публічного управління кадровим потенціалом в системі місцевого самоврядування, оптимізації їх структури та функцій, реорганізації діяльності служб управління персоналом, впровадження сучасних технологій HR-менеджменту, формування нової моделі оцінювання роботи публічних службовців та їх професійного розвитку, комунікації з інститутами громадянського суспільства.

Ефективне використання кадрового потенціалу системи місцевого самоврядування передбачає здійснення цілого комплексу заходів з використанням інструментів нормативно-правового, організаційного, мотиваційного, комунікативного механізмів публічного управління, що дозволить забезпечити органи влади висококваліфікованими кадрами, створити раціональну систему управління різними структурами в контексті координації їх діяльності з реалізації місцевої політики та сталого розвитку.

Управління кадровим потенціалом (далі – КП) є одним з найважливіших напрямків діяльності організацій всіх форм власності, який надає значний вплив в напрямку підвищення їх ефективності та конкурентоспроможності.

В умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні питання управління КП в органах місцевого самоврядування набуває особливої актуальності. Сьогодні органи місцевого самоврядування в Україні стикаються зі значною нестачею високопрофесійних кадрів, спостерігається висока плинність кадрів, що обґрунтовано окреслює необхідність удосконалення системи управління КП органів місцевого самоврядування.

Виходячи з усвідомлення важливості раціонального використання КП, вважаємо, що удосконалення системи управління КП в органах місцевого самоврядування в Україні сприятиме вирішенню проблемних аспектів у

соціальної, економічної та екологічної сферах, адже ефективність управлінської діяльності органів влади безпосередньо залежить від кваліфікаційного рівня посадової особи, наділеної відповідними повноваженнями.

Різні аспекти управління персоналом в органах місцевого самоврядування досліджувалися в наукових працях Т. Балановської, Є. Бородіна, С. Газарян, Н. Гончарук, Ю. Жовнірчика, В. Нікіфоренка, Л. Прокопенка, С. Серьогіна, Т. Тарасенко, О. Шиманської, В. Уманської та ін.

У науковій літературі проблемам кадрової політики та управління кадровим потенціалом в органах публічної влади присвячені публікації Т.Василевської, Н.Гончарук, С.Дубенко, Н.Липовської, В.Олуйка, Т.Пахомової, Л.Пашко, Л.Прудіус, А.Рачинського, С.Серьогіна, Ю.Сурміна, С.Хаджирадєвої та ін. Дослідження проблем проектування системи управління людськими ресурсами, визначення механізмів її функціонування проводилося такими вітчизняними та зарубіжними авторами як К.Ващенко, Р.Войтович, Н.Діденко, О.Новікова, Т.Поспєлова, Л.Стаут, Т.Кінан, Д.Ульрих та ін. Застосування системного підходу в управлінні кадровим потенціалом досліджується в монографіях і статтях О.Амоші, Е.Лібанової, В.Садовського, Ю.Черняка, І.Бутенка, О.Гавриш, С.Чижової та інших.

Зазначеними науковцями створено досить потужну наукову основу, яка дозволяє спостерігати пізніші аспекти та особливості управління КП у системі місцевого самоврядування, і яка буде використана нами у процесі розробки рекомендацій щодо вдосконалення механізмів управління відтворення та розвитку КП в умовах децентралізації цих процесів.

Водночас, аналіз наукових праць засвідчив необхідність подальшого дослідження відтворення кадрового потенціалу для формування нової генерації фахівців, які мають стати опорою розбудови спроможних, зорієнтованих на потреби людей громад в умовах війни та повоєнного відновлення, що зумовило мету та завдання роботи.

*Метою дослідження є обґрунтування теоретичних засад і розробка рекомендацій щодо вдосконалення процесу відтворення кадрового потенціалу*

органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання*:

- проаналізувати теоретичні засади публічного управління кадровим потенціалом, визначити ступінь дослідження проблеми;
- визначити мету, принципи, функції, механізми публічного управління відтворенням та розвитком кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування та їх відповідність основним принципам європейського регіонального врядування;
- узагальнити зарубіжний досвід управління людськими ресурсами місцевого самоврядування та можливості його імплементації в Україні;
- обґрунтувати організаційні та мотиваційні аспекти впровадження сучасних технологій HR-менеджменту для розвитку управлінських кадрів та удосконалення діяльності служб управління персоналом;
- сформулювати рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо розвитку системи кадрового менеджменту.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що складаються у системі управління кадровим потенціалом.

*Предмет дослідження* – відтворення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування України.

*Методи дослідження.* Теоретичну та методологічну основу дослідження складають праці вітчизняних і зарубіжних учених, які охоплюють широкий спектр питань щодо управління кадровим потенціалом та кадрової політики, діяльності органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів: аналізу, синтезу, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), системний підхід (для визначення умов та напрямів удосконалення управління кадровим потенціалом в органах місцевого самоврядування), порівняльний (для імплементації зарубіжного досвіду в Україні).

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ

#### 1.1. Сучасні концепції управління кадровим потенціалом та їх імплементація в систему публічного управління

Управління кадровим потенціалом є одним з важливих напрямів реформи державного управління, адже від ефективності діяльності посадовців залежить успіх реформ у інших сферах суспільного життя. Перехід у системі публічного управління до методології управління кадровим потенціалом є важливою ознакою її осучаснення, особливо на місцевому рівні влади, де вирішення проблем розвитку людських ресурсів потребує розроблення адекватних управлінських механізмів, вибору раціональних інструментів підвищення ефективності використання управлінських кадрів, їх законодавчого забезпечення. Для ефективної діяльності системи місцевого самоврядування наразі є необхідним удосконалення механізмів управління кадровим потенціалом (Рис.1.1.).

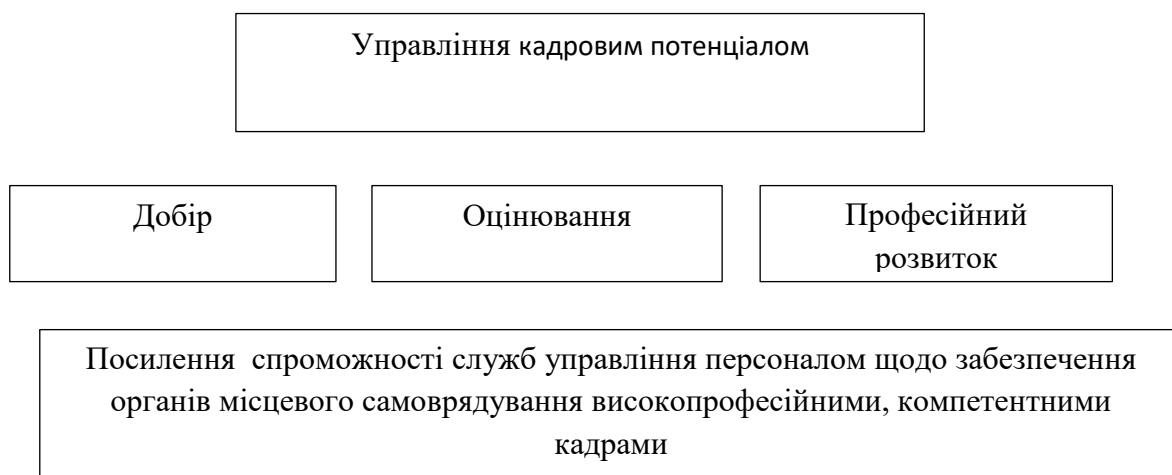


Рис. 1.1. Механізми управління кадровим потенціалом



Поняття «людські ресурси» (англ. human resources (HR)) як наукова категорія сформувалося в 70–80-х рр. ХХ століття в американському менеджменті та отримало подальший розвиток у теорії та практиці управління, яке розглядає в категорійному плані людські ресурси як людей, які мають певні професійні навички і знання, що можуть використовуватися у трудовому процесі та професійній діяльності.

Управління персоналом є основою якісної роботи органів місцевого самоврядування. Правильно впроваджена система управління персоналом в органах місцевого самоврядування забезпечує ефективність використання людських ресурсів та ускладнення усунення недоліків, що виникли під час роботи.

Для того щоб в повній мірі розкрити сутність процесу управління персоналом, давайте спочатку уточнимо суть поняття «персонал».

У навчальному тлумачному словнику української мови поняття «особовий склад» трактується як «... особовий склад, колектив працівників будь-якої установи, підприємства тощо» [1].

Аналогічної думки дотримується і вітчизняний вчений В. Никифоренко, який стверджує, що «персонал – це весь персонал організації, всі постійні і тимчасові працівники, представники кваліфікованої і некваліфікованої праці» [2].

С. Серьогін, Є. Бородін, Н. Комарова визначають персонал як особливу групу працівників або сукупність осіб, які виконують трудові функції на підставі трудового договору (контракту). При цьому вчені справедливо зазначають, що істотною рисою його персоналу є наявність трудових відносин з роботодавцем. Цей вид відносин, як правило, юридично оформлений; Однак в деяких випадках працевлаштування може бути не оформлено офіційно. Якщо не буде юридичного оформлення відносин між працівником і роботодавцем, то у працівника не буде ніяких гарантій щодо дотримання норм трудового законодавства [3, с. 7].

Розвиваючи питання про сутність поняття «персонал», вважаємо за необхідне звернути увагу на доцільність розмежування понять «персонал» і

«кадри». Персонал організації – поняття набагато ширше, оскільки являє собою сукупність постійних і тимчасових організацій працівників, які містять виробничі або управлінські завдання. Під «персоналом» необхідно визначитися тільки з сукупністю постійних працівників, які мають досвід роботи і професійні навички і вміння, необхідні для виконання поставлених перед ними організаційних завдань.

Вивчення наукової літератури дає підстави стверджувати, що серед вчених не існує єдиного підходу до тлумачення поняття «управління персоналом». Розбіжність думок викликана тим, що одні дослідники при тлумаченні поняття «управління персоналом» акцентують увагу на функціональному управлінні, тобто на змістовній частині цього визначення, а інші звертають увагу, перш за все, на організаційну складову процесу управління персоналом, тобто з якою метою і якими методами цей процес реалізується.

Дивлячись через призму системного підходу в управлінні, ми поділяємо думку, що кожна організація – це система, що складається з сукупності елементів, які в процесі взаємодії утворюють єдину цілісність.

Для кожної системи характерна наявність об'єкта і суб'єкта управління. Відповідно, об'єктом управління є керована підсистема, група людей, діяльність яких координується і спрямована на досягнення конкретних цілей. Предметом управління є підсистема, яка здійснює управління, тобто сукупність ланок, що виконують конкретні функції управління на різних рівнях, при цьому кожна нижчерозташована ланка служить об'єктом для більш високо розташованих [5, с. 9]. Істотним аспектом взаємодії об'єкта і суб'єкта управління є наявність прямих (реалізованих у вигляді наказів, розпоряджень, розпоряджень та інших засобів управлінського впливу) і зворотні (проявляються у формі звітності, уточнення наказів, прояву особистої ініціативи, надання пропозицій, рекомендацій або вимог додаткових пояснень щодо конкретних завдань) зв'язків між ними [5, с. 9].

Необхідною умовою якісної роботи будь-якої організації є наявність ефективного управління об'єктом управління з боку суб'єкта управління.

У той же час управління персоналом має специфічну особливість, що проявляється в здатності персоналу виступати одночасно як об'єкт і предмет управління. У цьому контексті ми поділяємо думку О.Шиманської, яка слушно вказує, що «... Методика управління персоналом передбачає розгляд сутності персоналу організації як об'єкта управління і процес формування поведінки індивідів, що відповідає цілям і завданням організації, методам і принципам управління персоналом" [7].

Виходячи з об'єктивної потреби в постійному інтегрованому управлінні персоналом, виникає необхідність формування системи управління персоналом, яка визначається як сукупність взаємопов'язаних елементів, які організовані певним чином, хоча і розрізняються за функціональними цілями і діють автономно, спрямовані на досягнення критичної мети організації [7].

Розглядаючи управління персоналом як систему в цілому, виділяються її основні функції [14, с. 17]:

- А. організаційна (яка передбачає планування потреб і джерел кадрового забезпечення);
- Б. соціально-економічні (пов'язані з наданням переліку умов і факторів для найбільш ефективного використання персоналу);
- В. відтворюваний (має на увазі забезпечення розвитку персоналу).

Системний підхід до управління персоналом розглядає взаємозв'язок між окремими аспектами управління персоналом і виражається в розробці кінцевих цілей, визначенні шляхів їх досягнення, створенні відповідного механізму управління. Ми поділяємо переконання В. Никифоренка в тому, що характерними рисами системного підходу до управління персоналом є [1]:

- А. інтеграція кадрової політики зі стратегією розвитку організації;
- Б. адаптація до специфічних властивостей організації;
- В. визнання аморфності меж впливу на людей;
- Г. узгодження довгострокових і короткострокових цілей.

Для досягнення основних цілей управління персоналом необхідно задовольняти потреби організації в професійних кадрах і докладати максимум

зусиль для їх ефективного використання.

Світовий досвід підтверджує, що сильна демократична держава успішно реалізує свої основні завдання, спираючись насамперед на розвинену систему місцевого самоврядування. Територіальна громада, усвідомлюючи свою відповідальність за прийняті рішення, самостійно займається питаннями, пов'язаними з організацією її життєдіяльності.

Слід зазначити, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування має значний вплив на суспільні відносини, зокрема на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній території, що є першочерговою метою органів місцевого самоврядування [8, с. 34]. Значення управління персоналом в органах місцевого самоврядування зводиться до встановлення відносин між суб'єктом і об'єктом управління, сформованих на принципах, методах і формах впливу на поведінку і діяльність персоналу та зацікавленості для підвищення ефективності його використання. У цьому контексті ми поділяємо думку Д. Каца про те, що «... Ефективність роботи органу місцевого самоврядування залежить від того, наскільки цілі органу влади та цілі працівника органу місцевого самоврядування збігаються» [9, с. 320].

У сучасних умовах, коли вектор розвитку України спрямований на євроінтеграцію, кадровий потенціал силових інституцій є вагомим чинником державотворення, розвитку та реформування. Від його якості залежить ефективність управлінських рішень у всіх сферах суспільного функціонування, рівень довіри суспільства до влади та ступінь відданості своїй державі та патріотизму, репутація країни на світовій арені.

Виходячи з вищевикладеного, поділяємо думку, що на сьогодні існує об'єктивна потреба в якісній кадровій політиці держави, яка дозволить подолати існуючі проблеми та буде спрямована на формування ефективного кадрового ресурсу органів місцевого самоврядування.

Енциклопедичний словник державного управління трактує «державну кадрову політику» як політику держави у сфері державної служби, центральним завданням якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієвого

державного апарату, здатного ефективно виконувати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них офіційних повноважень [10, с. 55].

Я. Жовнірчик в ході аналізу визначень державної кадрової політики приходить до висновку, що вона «... цільова національна стратегія, яка розрахована на тривалий період діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток і раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації національних інтересів: інтересів окремих осіб, суспільства і держави в різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальна цілісність у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою» [11, с. 103].

Аксьонова О. та Волківська А. В., узагальнюючи аналіз теоретико-методологічних засад концепції державної кадрової політики, дійшли висновку, що «... кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування є цілеспрямованою національною стратегією на тривалий період діяльності влади, яка спрямована на пошук, навчання, розвиток і раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації національних інтересів (інтересів особистості, суспільства і держави в різних сферах життєдіяльності), реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державного суверенітету, територіальної цілісності України як демократичної соціальної держави з розвиненою ринковою економікою" [12]. Водночас дослідники зазначають, що обсяг і межі державного регулювання процесів управління персоналом та ступінь їх децентралізації і демократизації залежать від подальшої стратегії розвитку держави [12].

Ми поділяємо думку, що зміст кадрової політики в органах місцевого самоврядування включає [13, с. 90]:

А. забезпечення професійною, якісною робочою силою органів влади та місцевого самоврядування;

Б. окреслення та планування потреб у персоналі;

В. аналіз підбору персоналу, звільнення та плинності кадрів;

Г. раціональне використання персоналу, що передбачає оптимальний підбір і розстановку;

Д. заходи з адаптації працівників;

Е. розробка критеріїв оцінки персоналу;

Ж. безперервне навчання працівників;

З. підвищення кваліфікації персоналу, професійна орієнтація та перепідготовка, атестація та оцінка кваліфікацій, організація просування по службі;

И. удосконалення організації та стимулювання праці, забезпечення засобами безпеки, створення та використання кадрового резерву на керівні посади.

У такій політиці кадровий потенціал органів місцевого самоврядування посідає чільне місце, адже їх кадровий склад має формуватися з висококваліфікованих фахівців, здатних стати хорошими керівниками для мешканців регіону та адекватно вирішувати місцеві проблеми.

Механізм управління персоналом повинен відповідати меті, стратегії і поняттю управління, що знаходить відображення в його складових: принципах, функціях, інструментах, методах управління. У той же час, аналізуючи процес управління персоналом в органах місцевого самоврядування, деякі вчені, зокрема Ю. В. Савченко Кормишкін і В. Уманська виділяють кілька особливостей [15, с. 27].

В умовах децентралізації державна влада забезпечує значне збільшення завдань і функцій, що надаються посадовими особами місцевого самоврядування. У цьому контексті ми погоджуємося з Л. Набокою в тому, що такі тенденції зумовлюють необхідність вивчення психологічних особливостей їх діяльності. Визначення психоемоційного стану співробітників і відстеження ефективності їх роботи в кожній організації покладається на службу управління персоналом. Виникає потреба у забезпеченні психологічних особливостей діяльності нинішніх та чинних посадових осіб місцевого самоврядування. На

етапі підбору, відбору та підбору кадрів необхідно визначити не лише ділові та професійні якості майбутніх працівників органу місцевого самоврядування, а й їх індивідуальні та психологічні особливості, зокрема: готовність до виконання управлінської діяльності в публічній сфері, особистісна спрямованість, мотивація, цінності, потреби. в домаганнях – рівень емоційності, розвиток сили волі, стресостійкості тощо [16, с. 36-37].

Говорячи про підвищення ефективності системи управління персоналом у сфері публічної служби, слід відповідно враховувати міркування О. Дрогобицької, яка звертає увагу на необхідність удосконалення функцій, форм, методів, технологій, інструментів та способів управлінської діяльності з урахуванням сучасних умов, зокрема: «... здійснення. підбір персоналу за професійними, діловими, морально-етичними та особистісними якостями; оновлення методів та механізмів управління персоналом відповідно до стандартів та процедур роботи Європейського Союзу; розроблення заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави; удосконалення системи прогнозування розвитку кадрового потенціалу з урахуванням результатів прогнозів під час розроблення щорічних планів заходів; удосконалення системи мотивації та стимулювання державних службовців; якісний відбір для працевлаштування в органах державної влади; з урахуванням попереднього досвіду допуску до служби в органах державної влади» [17, с. 36].

Концепція управління людськими ресурсами (англ. «human resources management» або HR-management (HRM)) виникла в середині 1980-х років ХХ століття. Першою книгою у сфері управління людськими ресурсами вважається робота Ч.Фомбруна 1984 р., у якій ефективне функціонування компанії пов'язувалося не лише з місією і стратегією, організаційною структурою, але і з управлінням кадровим потенціалом [18].

Загалом, дослідження еволюції управління кадровим потенціалом свідчить, що вивчення цієї проблематики йде від дослідження використання трудових ресурсів через кадрове адміністрування до управління персоналом,

згодом управління кадровим потенціалом. Дослідження в цій галузі представлені у працях зарубіжних вчених: М.Армстронга [19], Дж.Браттона [20], У.Р.Босвелла [21], Г.Десслера [22], Дж.Іванцевича [23], К.Мейбі [24], Л. Холл [25] та ін.

Дослідження проблем проектування системи управління людського ресурсу, визначення механізмів їх функціонування проводилося такими вітчизняними та зарубіжними авторами як: К.Вашенко [26], Р.Войтович [27], Н.Діденко [28], О.Новікова [29], Т.Поспелова [30], Д.Ульріх [31], Л.Пашко [32], Т.Стюарт [33] та ін.

Серед вітчизняних дослідників управління кадровим потенціалом, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні організації: Н.Артеменко [34], Т.Василевська [35], С.Дубенко [36], А.Гошко та Г.Дмитренко [37], Н.Липовська [38], В.Олуйко [39], Т.Пахомова [40], Л.Пашко [41], А.Рачинський [42], С.Хаджирадева [43] та ін.

Окремо виділимо дослідження, присвячені класифікації підходів до управління кадровим потенціалом на «жорсткі» та «м'які» (Табл. 1.1).

Таблиця 1.1

#### Підходи до управління кадровим потенціалом

Назва підходу	Зміст
«Жорсткий» (М.Армстронг, Г.Беккер, Г.Десслер, Дж.Уїтмор та інші)	людський потенціал є основним економічним ресурсом, до якого можна застосувати економічні показники вартості, зносу, моральної втоми тощо.
теорія людських активів (англ. Human Assets)	Наймані працівники розглядаються як ключовий актив підприємства, що є складовою вартості компанії, при цьому особливо важливим стає розробка методів фінансового обліку людських активів, прийняття рішень з управління співробітниками на підставі фінансового аналізу руху коштів, що вкладені в людські активи, і контролю над їх приростом після здійснення кадрових заходів.
аналіз людських ресурсів (англ. Human Resources Accounting)	
М'який (А. Маслоу, Ф. Герцберг, Д. Макгрегор.)	враховує соціальну природу об'єкта і суб'єкта управління.



Поведінковий	людина стає головним суб'єктом організації й особливим суб'єктом управління. Відповідно, стратегія і структура будуються на основі врахування здібностей людини
Концепція людських ресурсів	Визнання економічної доцільності капіталовкладень, пов'язаних із залученням і розвитком робочої сили; люди розглядаються як найбільш цінний ресурс підприємства

Найбільш авторитетними в даному напрямку є роботи С.Серьогіна [38], Н. Гончарук, Л.Прудіус [42] та ін.

Таким чином, управління кадровим потенціалом відрізняється від управління персоналом за категоріями понятійності, розуміння тлумачення та наповненості сенсу, та характеризується поєднанням стратегічного розвитку організації, підвищення ефективності праці та професійним розвитком працівників шляхом застосування елементів командної динаміки, соціалізації, навчання, мотивації та ін.

Аналіз наукових публікацій з приводу визначення поняття «управління кадровим потенціалом» свідчить про те, що воно розглядається за декількома критеріями (Табл. 1.2).

Таблиця 1.2

#### Інтерпретації терміну «управління кадровим потенціалом»

Автор	Зміст
Л.Байерс	є сучасним терміном «для позначення того, що в літературі і практиці управління минулих років традиційно називалося адмініструванням або управлінням кадрами»
М.Армстронг	Стратегічним та узгодженим підходом до управління найціннішими активами організації, працюючими там людьми, які вносять індивідуальний і колективний внесок у досягнення її цілей
Мескон	здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, відбором, розвитком, використанням, винагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів
Група дослідників	набір вільно пов'язаних ідей, концепцій і технологій, в основі яких лежить припущення про те, що в рамках будь-якої організації максимальне використання людських ресурсів

	необхідне для збереження і поліпшення конкурентоспроможності в умовах, коли ті, хто не можуть успішно конкурувати, просто припиняють існування
Х. Грехем, Р. Беннетт	людський аспект управління підприємством і відносин працівників зі своїми компаніями
Л. Пашко	пропонує осмислювати людські ресурси та управління кадровим потенціалом з позиції нової «людиноцентричної» парадигми, в якій людські ресурси осмислюються як людські можливості, а управління кадровим потенціалом як управління людськими можливостями».
С. Чижова	розуміє «людські ресурси» як комплексну характеристику персоналу, що визначається через його здібності до творчості в професійній діяльності, наявність невикористаних потенційних можливостей розвитку публічних осіб, загальну культуру, високу моральність, здатність до співпраці, сприйняття інновацій, мотиви діяльності, а «управління кадровим потенціалом» – процес управління, який включає структурування та організацію досягнення організаційних цілей та пріоритетів у визначенні потреб в людських ресурсах на основі стратегічних та операційних (поточних) планів органу місцевого самоврядування з урахуванням компетентностей та навичок, необхідних для професійної діяльності; відбір, професійне навчання, розвиток та визначення для працівників робочих та організаційних цілей і пріоритетів; урахування їхнього потенціалу; створення та підтримка умов праці, в яких працівники можуть найкраще себе проявити та які дозволяють утримувати необхідні людські ресурси.
С. Сардак	Розроблено конфігурацію глобальної системи координації розвитку людських ресурсів як сукупності взаємопов'язаних принципів, компонентів, структури людських ресурсів, сфер, суб'єктів, інструментів, управлінських рівнів, форм управлінського впливу та змістовно наповнено дану систему у концептуальній та прикладній площинах, що має на меті максимально адаптувати стан управління людських ресурсів до глобально змінюваного середовища життєдіяльності.

З цієї точки зору, якщо організації не використовують повністю потенціал своїх співробітників, вони не тільки не зможуть досягти значних результатів, але і поставлять під загрозу своє існування в сучасному, висококонкурентному світі.

Що стосується управління кадровим потенціалом в державному управлінні, найбільш змістовно ці терміни представлені в роботах Н. Гончарук та Л. Прудіус, які термін «кадровий потенціал» тлумачать як характеристику з якісної, змістовної сторони, як кадровий склад або весь персонал державного

органу, який включає «здатність до творчості й потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику і моральну надійність, удосконалення взаємовідносин у колективі, відповідальність, мотивацію та стимулювання» [42, с. 44].

Погоджуємося з думкою, що управління кадровим потенціалом в державному управлінні розглядається як здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних із плануванням, добором, розвитком, раціональним використанням, оцінкою, мотивацією та винагородою, вдосконаленням потенціалу людських ресурсів державних органів. Авторки мають впевненість, що настав час у сфері державної служби здійснити перехід від роботи з управління персоналом до системи управління кадровим потенціалом через ширшу за змістом діяльність останньої порівняно з управлінням персоналом [42].

Ці погляди поділяють інші науковці. Так, Є.Матвіїшин також вказує на більш містке поняття «людські ресурси» з причин належності сукупності багатьох компонентів, в тому числі соціокультурних характеристик й індивідуально-психологічних властивостей людей [46].

При цьому, Н.Гончарук та Л.Прудіус поєднують у визначенні поняття «управління кадровим потенціалом на державній службі» наступні напрями:

- стратегічну спрямованість, що передбачає комплекс дій щодо наповненості необхідним персоналом функціонування державного органу,
- забезпечення дбайливих умов та психологічної адаптації персоналу з метою його продуктивної діяльності;
- реальні цілі, пріоритети, завдання, механізми і технології що формують самостійну функціональну систему управління персоналом;
- функцію забезпечення системи управління кадровим потенціалом з нормативно-правового, методичного, організаційного, інформаційного, документаційного і ресурсного боку;
- ефективний механізм реалізації кадрової стратегії органу публічної влади, що має на меті суттєво підвищити ефективність діяльності, «в межах і на основі сучасної державної кадрової політики, реалізації її цілей, принципів,

стандартів та пріоритетів» [42, с.45].

Вважаємо, що в рамках дослідження слід використовувати термін управління кадровим потенціалом в системі місцевого самоврядування як системний, організований процес ефективного використання персоналу, який необхідно мотивувати і розвивати, щоб досягти стратегічних цілей організації.

Зазначимо, що основними характеристиками управління кадровим потенціалом є наступні:

- охоплює всі управлінські рішення, що стосуються взаємин організації та її працівників;

- ґрунтується на досягненнях психології праці і використовує технології і процедури управління персоналом;

- повинне мати стратегію розвитку людського потенціалу; засновується на певній філософії та системі цінностей; передбачає різноманітність та інтеграцію.

## **1.2. Управління кадровим потенціалом в органах місцевого самоврядування**

Управління кадровим потенціалом в системі місцевого самоврядування (далі – МС) розглядається як окреме питання теорії і практики публічного управління, оскільки на місцевому рівні вирішуються як загальнодержавні, так і специфічні управлінські завдання, що слід враховувати при організації діяльності МС.

Перш за все, місцевий рівень є більш наближеним до населення владним рівнем, що акумулює всі трансформаційні процеси держави, забезпечує комунікації та міжмуніципальне співробітництво, що значною мірою впливає на оцінку населенням стану реалізації реформ та спроможність влади забезпечувати виконання управлінських функцій. Саме по рівню здійснення влади в громадах, на підставі оцінки професійності та якості роботи управлінців громадськість складає уяву про публічне управління, стан реалізації реформ та спроможність влади забезпечувати виконання державних функцій.

Від узгодженості дій місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в системі регіонального рівня залежить якість життя людей на всій території України з урахуванням природногеографічних та соціальноекономічних особливостей громад. Саме тому, управління кадровим потенціалом в системі МС має свої особливості, проблематику та потребує забезпечення професійного розвитку людських ресурсів МС за особливими програмами, стратегічного управління людськими ресурсами, проєктного підходу, застосування сучасних технологій управління персоналом, впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій управління кадровим потенціалом.

Це пояснюється тим, що регіональне управління поєднує основні напрями державного управління зі специфікою регіонального врядування, яке сьогодні закріплене у низці документів Європейського Союзу. Це виявляється в тому, що в системі регіональної влади ухвалення управлінських рішень має декілька видів: 1) загальнодержавні рішення, які мають обов'язкову силу, розповсюджуються на всі регіони і мають певну підзвітність, 2) управлінські рішення, які стосуються вирішення регіональних проблем – прийняття та виконання програм соціально-економічного розвитку регіонів, міжрегіональне та транскордонне співробітництво тощо, 3) управлінські рішення органів місцевого самоврядування, які відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування мають право здійснювати регулювання та управління певною частиною публічних справ в інтересах місцевого населення регіону, 4) управлінські рішення щодо взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства.

Процес децентралізації, який розпочато у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації, визначає необхідність адаптації системи МС в Україні до нових умов функціонування.

На сьогодні кадровий склад посадових осіб МС стає основним стратегічним фактором успіху повоєнного відновлення.

Високий рівень конкурентоспроможності сучасного муніципального службовця визначається його професійною компетентністю, високим рівнем підготовки, управлінської та професійної культури, психологічною стійкістю, відповідальністю, дисциплінованістю, моральністю, здатністю працювати в стабільних та надзвичайних ситуаціях. Однак наразі спостерігається відчутних кадрових голод в ОМС – певна частина посадових осіб захищає країну в лавах ЗСУ та територіальної оборони, деяка частина з безпекових причин виїхала за кордон, багато людей знаходиться в російському полоні чи загинула унаслідок ворожих атак на цивільне населення. Сучасні виклики, які постали перед ОМС вимагають від муніципальних службовців нового рівня знань і навичок.

Але наразі підготовка муніципальних службовців призупинена або ведеться на основі програм, які не враховують специфічних відмінностей воєнного часу. Аналізуючи ситуацію, можна побачити, що муніципальні навчальні програми не базуються на реальних потребах муніципалітетів і часто передбачають формальну освіту, що має незначну вартість. Наслідком цього є непрофесіоналізм прийняття управлінських рішень.

Ефективність місцевого самоврядування багато в чому залежить від того, наскільки злагоджено і професійно буде працювати адміністративний апарат. Для досягнення цієї мети першочергове належне правове регулювання муніципальних службовців має бути встановлене, з чітким визначенням правового статусу муніципального службовця. Необхідність такого спеціального регулювання пояснюється організаційним відокремленням місцевого самоврядування при здійсненні публічної влади, а також особливостями працюючих муніципальних службовців у порівнянні з фактичними трудовими відносинами. Тому розробка заходів, спрямованих на вдосконалення структури штату муніципальних службовців, повинна здійснюватися з урахуванням сучасних реалій.

У сучасних умовах принципи кадрової політики в системі державного і

муніципального управління повинні бути повністю орієнтовані на професіоналізм і відповідальність державних і муніципальних службовців, а при цьому кадрова політика повинна включати в себе систему мотивації і механізми соціального захисту персоналу.

Управління людськими ресурсами, як одна з основних цілей державної кадрової політики, повинно включати різнобічний комплекс заходів (організаційних, економічних, освітніх, соціальних і психологічних) на різних етапах кадрової діяльності, починаючи від формування резервного складу на посади і закінчуючи сприянням ефективній роботі працівників, професійним просуванням по службі і звільненням. Вибір кадрів почасти не враховує морально-психологічні аспекти особистості, роботи з обдарованими людьми і не забезпечує умов, необхідних для ефективної «відтворювальної» людської спроможності державної та муніципальної служби, оскільки оцінка персоналу має в основному низький рівень формально-методичного забезпечення кадрової роботи.

У цьому контексті сьогодні потрібна активна робота над удосконаленням особистісно-орієнтованих технологій на всіх рівнях влади та державної і муніципальної служби. Оптимізація цього процесу, на наш погляд, сприятиме узагальненню позитивного досвіду кадрової роботи в державних і муніципальних органах влади та організації різних форм власності органів.

Надалі, з розвитком змісту науки і техніки та умов праці, ця праця стане важливішою за матеріальний інтерес. Найважливішим аспектом є підготовка та постійне навчання персоналу. Зростає ефективна актуальність управлінської підготовки кадрів на всіх рівнях.

Це важливо не тільки для органів державної влади, а й для місцевого самоврядування, особливо в період формування, коли в органах дуже багато складнощів і викликів.

Проаналізувавши кадрову структуру органу місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що необхідно вирішити такі проблеми:

- 1) недостатній рівень базової освіти працівників;

- 2) високий рівень працівників похилого віку;
- 3) недостатній рівень кваліфікації працівників.

Для вирішення цих проблем необхідно спочатку змінити кадрову політику, так як відповідно до своєї природи вона відноситься до пасивного типу, тобто легко зводиться за рахунок ліквідації негативних наслідків кадрових проблем.

Для вдосконалення кадрових структур необхідно проводити такі заходи:

1. проводити атестацію працівників ОМС.
2. Підвищувати кваліфікацію працівників можна за допомогою семінарів і дистанційного навчання, що дозволило б скоротити втрати робочого часу.
3. Оснастити професіоналів комп'ютерами з безкоштовним доступом до Інтернету.
4. Впровадити систему обслуговування та професійного просування працівників, що забезпечують кар'єрний ріст працівників, плинність кадрів, шляхом переведення їх на вищі посади.
5. Оптимізувати систему підбору кадрової структури.

Можна запропонувати маркетинговий напрямок – система сертифікації при прийомі на роботу муніципальних службовців.

Атестація муніципальних службовців проводиться в установленому порядку перевірки кваліфікаційних і професійних якостей муніципальних службовців, їх навчання та відповідності шляхом періодичної оцінки знань, досвіду, навичок, результатів, видів діяльності та здатності виконувати конкретні функції муніципальної служби для заміщення посад.

Підвищення кваліфікації необхідне для забезпечення зростання професійних навичок робітників, підвищення їх знань, удосконалення умінь і навичок виконання більш складних робіт.

Подальше навчання можливе завдяки:

- Направлення співробітників на курси підвищення кваліфікації;
- Здобуття фахової освіти у ЗВО, які здійснюють підготовку магістрів за



спеціальністю 281. Публічне управління та адміністрування;

– Курси обміну знаннями та досвідом.

Підвищенню кваліфікації персоналу сприятиме:

1. Направляти співробітників на навчальні курси у відповідні навчальні центри.
2. Організувати спеціальну компанію, яка буде проводити практичну роботу з персоналом для вдосконалення їх КП. Також було виявлено, що в ОМС немає необхідної кількості робочих місць з доступом до мережі Інтернет, яка б забезпечувала зв'язок між відділами, швидкий пошук необхідної інформації та які можна використовувати в системі електронного документообігу, що підвищує ефективність і не допускає втрати важливих документів.

Наступною проблемою є оптимізація системи підбору співробітників. Процес підбору працівників в ОМС дуже трудомісткий. Кадрова база має можливість первинного відбору кандидатів. Потім цих кандидатів передбачається відправити на співбесіду до керівника відділу. Потім начальник підрозділу, «призначає» підходящого кандидата на співбесіду з безпосереднім керівником і так далі.

Таким чином, вищезазначені заходи, дозволяють органам місцевого самоврядування підвищити ефективність управління людськими ресурсами та підвищити ефективність надання публічних послуг мешканцям громад. Реалізація муніципальної кадрової політики здійснюється декількома шляхами, але головною метою завжди залишається формування кадрового потенціалу, який у професійних і ділових відносинах дозволяє ефективно функціонувати і розвивати місцеві органи влади.

ОМС зіткнулися з багатьма проблемами, спричиненими війною, яка вплинула на країну протягом останнього десятиліття. Багато ОМС боролися зі збереженням своєї податкової бази та зіткнулися зі зниженням загальних доходів. Дослідження економічних перспектив урядів виявило, що державний сектор на місцевому рівні стикається зі зростаючим фінансовим розривом, і багато ОМС намагаються виконати свої фінансові зобов'язання, тим більше, що

подолання наслідків обстрілів, у тому числі відновлення інфраструктури, побудова оборонних укріплень, допомога постраждалим стають додатковим фінансовим тягарем для місцевих бюджетів. Ці проблеми в поєднанні зі збільшенням витрат на персонал та охорону здоров'я й будівництво укриттів змусили багато ОМС зробити важкий вибір щодо своєї робочої сили, включаючи заморожування найму, звільнення та інші рішення, які ставлять під сумнів відносини з працевлаштуванням.

Незважаючи на те, що фіскальні умови можуть бути жорсткими, ОМС все одно повинні обслуговувати громадськість; їхні послуги є найбільш важливими для середньостатистичного громадянина і тому дуже помітними для громадськості. Функція управління людськими ресурсами (HRM) має вирішальне значення для успіху ОМС, оскільки вона може допомогти у прийнятті рішень про те, як найкраще залучити співробітників для продовження роботи з громадянами. Так чи інакше, це також набір послуг і функцій управління, які з найбільшою ймовірністю будуть скорочені.

Об'єднуючи низку різних досліджень, можна визначити категорії муніципальних реакцій на рецесію як загальне скорочення витрат, скорочення витрат на персонал, скорочення витрат на послуги, нове скорочення витрат на управління (тобто міжурядове/міжорганізаційне партнерство) та збільшення доходів. Хоча багато з цих стратегій сприймаються як негативні, у важкі економічні часи менеджери також можуть вдаватися до інноваційної поведінки, щоб спробувати запобігти негативним наслідкам і створити нові способи використання обмежених ресурсів.

## РОЗДІЛ 2

### СТРАТЕГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 2.1. Зміна візії управління персоналом місцевого самоврядування

Управління людськими ресурсами (HR) було запропоновано як один з основних рушіїв модернізації державного сектору. Наприклад, у літературі з державного управління загально визнано, що організації, що надають державні послуги, потенційно можуть покращити свою роботу шляхом посилення управління персоналом (HRM). Поточні напрямки досліджень зосереджені на зміні характеру управління людьми в сучасному державному секторі та запропонували «партнерство між HR та державною службою» як попереджувальний фактор модернізації організацій публічної служби [55, 56]. Незважаючи на інтерес до трансформації систем управління персоналом, лише кілька науковців досліджували, як і чому виникли такі відносини між HRM та організаційними змінами, незважаючи на ризик того, що неоднозначність ролей HR та замкнуті кола мають тенденцію обмежувати можливості формування HR-стратегії [57]. У зв'язку з визнаною важливістю, дослідження повинні розкрити більше про управління персоналом та його місце в центрах прийняття рішень в організаціях, що надають державну послугу. Одна з основних передумов полягає в тому, що зв'язок між управлінням персоналом та заходами організаційних змін, спрямованими на покращення надання державних послуг, найкраще пояснюється за допомогою підходу до управління, заснованого на стратегії (державній), що також узгоджується зі стратегічними дослідженнями управління персоналом. У цьому документі йдеться про підхід, орієнтований на ресурси та можливості, з метою дослідження зміни ролі HRM та того, як вона призначена для стратегічних змін та продуктивності в органах місцевого самоврядування. В аналізі використовувався дизайн кількох тематичних досліджень, щоб

розрізнити формування стратегій управління персоналом у модернізації надання державних послуг. Зокрема, відтворення процесів формування HR-стратегій у шести німецьких муніципалітетах дає змогу краще зрозуміти фактори, які сприяють тому, що деякі органи місцевого самоврядування не розробляють HR-стратегії в подоланні інституційного тиску на розвиток персоналу (HRD), тоді як інші – ні.

Управління персоналом було запропоновано як один з основних рушіїв організаційних змін та оновлення в державному секторі, а також як ключову концепцію у покращенні ефективності надання державних послуг у місцевому самоврядуванні, як показано на рис. 2.1. Загально визнано, що органи місцевого самоврядування потенційно можуть отримати цінні організаційні результати з точки зору підвищення ефективності або вдосконалення державних послуг, коли їх кадрова політика та практика зміцнюють сталий кадровий потенціал. Також передбачається, що особлива цінність кадрового резерву підкріплюється (стратегічною) системою управління персоналом, особливо щодо сукупності індивідуальних знань, орієнтації на сервіс та ціннісних зобов'язань на організаційному рівні.

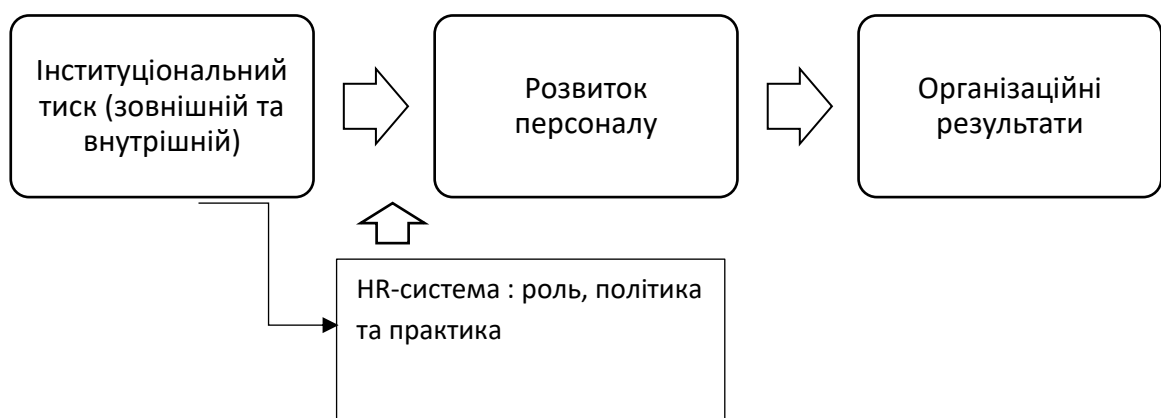


Рис.2.1. Передумови та наслідки (публічного) управління персоналом: візуальна карта

Цю пропозицію можна простежити до конкуруючих поглядів на публічне управління персоналом. Регулярно підхід до системи управління персоналом позитивно оцінюється як «зразковий роботодавець» по відношенню до домінуючих цінностей системи управління персоналом публічної служби з точки зору функціоналізму, патерналізму, прав особистості та соціальної справедливості. Згідно з нещодавною програмою реформ, підхід «управління людьми як ресурсами» стосується зовнішніх або внутрішніх сил, спрямованих на стимулювання суттєвих змін у наданні державних послуг, наприклад, децентралізації, приватизації або державно-приватного партнерства. Цей підхід, схоже, замінює традиційний, наголошуючи на людському управлінні людством як на активі для досягнення вищого рівня цінності для громадян та з метою розвитку та підтримки необхідних урядових можливостей. Згодом цей потік досліджень визначає ефективність системи управління персоналом як один із критичних факторів для підтримки цінних результатів, включаючи вимогу стати більш стратегічною у своїх ролях, а також гнучкою та реагуючою у своїх політиках та програмах. Концептуальні наслідки мають подвійний характер. По-перше, як зазначили науковці [58], системи управління персоналом самі по собі зазнають фундаментальної трансформації у своїй операційній практиці, яка втілює в собі низку можливостей, а також страхітливий тиск на заміну усталених. Крім того, слід враховувати, що зміна систем управління персоналом пропонується як попередня здатність використовувати інституційний тиск для досягнення цінності людей, зокрема, для збільшення запасу знань для вирішення проблем удосконалення державних послуг. Таким чином, логіка використання наголошує на парадоксальному характері зміни ролі HRM, оскільки вона підкреслює організаційну напругу між ефективністю стратегічної системи управління персоналом, зокрема, коли потрібен портфель сталих інвестицій у ресурси, а також ризиком невдачі у визнанні взаємодоповнюваності та спільної еволюції HR-стратегії та організаційних змін.

Однією з основних передумов є уявлення про те, що різні результати модернізації державного управління персоналом найкраще пояснити за

допомогою стратегічного підходу, позиція, що узгоджується з останніми перспективами в галузі стратегічної науки HRM [59]. Крім того, цей потік досліджень свідчить про те, що зміна термінології з «людей» на «людські ресурси» відображає концептуальну переорієнтацію, яка розширює фокус з підходу «людина-робота-відповідність» на індивідуальному рівні до *чіткої цінності кадрового резерву* на організаційному рівні аналізу, головним чином з посиленнями на ресурсно-орієнтований погляд. В рамках принципу розгляду людей як активів для організаційних змін, нещодавні дослідження щодо зміни управління персоналом в організаціях державного сектору в першу чергу зосереджені на темах еволюційної пристосованості: інституційний тиск з метою прийняття концепцій управління персоналом, подібних до бізнес-сектору, частково забезпечених законодавчими нормами, можливості та загрози для розвитку стратегічних ролей у сфері управління персоналом та ефективної кадрової політики та практики, що поєднується з дискусією про те, чи сприяє стратегічний підхід до управління персоналом модернізації управління та підвищення цінності надання публічних послуг [60].

Незважаючи на такий інтерес, лише кілька досліджень вивчали, як і чому виникають послідовні ефекти між інституційним тиском, розвитком персоналу (акцій) та організаційними змінами. У той час як значна частина директивної літератури пропагує стратегічну роль HRM, дані про ступінь впровадження або ефективності в організаціях, що надають державні послуги, свідчать про більш складні і частково суперечливі наслідки реформ, заснованих на управлінні персоналом. Наприклад, роль, яку виконують відділи кадрів у місцевому самоврядуванні, зазвичай описується як адміністративна або реактивна, стримувана насамперед нестачею ресурсів та незначною участю в прийнятті організаційних рішень. У разі переходу до більш стратегічної діяльності, зокрема шляхом децентралізації та передачі обов'язків з управління персоналом безпосередньому керівництву, відділи кадрів частково цінуються з огляду на їхній професіоналізм та операційну залученість. Але рекомендоване включення старших менеджерів з персоналу до прийняття стратегічних рішень, схоже, не

має подальшого впливу на стратегічну інтеграцію та кінцевий стан діяльності з управління персоналом.

Крім того, дослідження зазвичай припускають, що аналози, наприклад, керівники або старші лінійні менеджери, відповідальні за розвиток урядового потенціалу, що створює цінність для громадян, представляють «бізнес-роль», що чинить тиск на управління персоналом, стаючи більш проактивним. Однак чому можна очікувати, що так звані заходи на рівні вулиці за своєю суттю є стратегічними та спільно розвиваються, тобто що вони приймають загальні кадрові політики або програми від імені стратегії організації чи публічної служби? Як показують деякі дослідження, нам потрібно враховувати дві взаємопов'язані теми: по-перше, за множинність уявлень про те, як побудувати стратегічний HRM в організаціях, що надають державні послуги [56, 61]; і, по-друге, з питань відносин щодо того, як стратегічно розташоване управління персоналом може бути пов'язане з заходами в організаційні зміни, наприклад, для успішного виконання ролі агентства зі зміни кадрів [66]. Таким чином, критичним питанням, схоже, є здатність асимілювати або узгоджувати кадрові політики та практики по обидва боки стратегічної медалі, не впроваджуючи взагалі або не копіюючи найкращі практики для модернізації публічного управління персоналом. Навіть якщо стратегічна роль або потенціал управління персоналом визначені, розгляд логічної моделі підкреслює зв'язок, за допомогою якого можливо стратегічно розташована HRM пов'язана як з її попередниками, так і з подальшими наслідками на організаційному рівні прийняття стратегічних рішень і змін як більш складна причинно-наслідкова модель. Відповідно, запропонований зв'язок має бути виявлений як послідовний ланцюг подій, який регулярно розгортається протягом тривалого періоду часу.

Якщо попередній аналіз представляє картину того, чого можна досягти шляхом зміни характеру управління персоналом в організаціях, що надають державну послугу, дослідження повинні розкрити більше про стратегічну роль управління персоналом та його вплив на управління організаційними змінами та оновленням. Слідом за Тайсоном [67] концепція формування стратегії

управління персоналом відноситься до процесу, за допомогою якого організація прагне розвивати свій кадровий резерв для поліпшення організаційних результатів. Отримання додаткових знань з точки зору стратегічного управління персоналом, ця концепція наголошує як на *особливій цінності HRD* – з точки зору безпосереднього результату (стратегічної) діяльності з управління персоналом, який варіює пов'язані з HR можливості для посилення урядових можливостей – так і *формування стратегії управління персоналом* як попередньої здатності цілеспрямовано виконувати (стратегічну) роль HRM принаймні мінімально прийнятним і повторюваним способом з метою узгодження архітектури системи управління персоналом у процесі організаційних змін [68].

Як наслідок, дослідження (публічного) управління персоналом потребують концептуальних рамок, в яких логічна модель між інституційним тиском, зміною стану системи управління персоналом та її впливом на розвиток потенціалу в наданні державних послуг визнається при вивченні того, як і чому виникають процеси формування стратегії управління персоналом. Ця стаття має на меті розглянути ефекти як «відмінної цінності HRD», так і «формування кадрової стратегії» в контексті змін у бухгалтерському обліку в німецьких місцевих органах влади, і основна проблема полягає в подальшому поясненні того, що призводить до позитивних кінцевих станів діяльності HRM, виражених у термінах зміни та узгодження пов'язаних з ними HR-політик та практик.

Впровадження бухгалтерського обліку на основі нарахувань у місцевих органах влади вважається як інноваційною, так і радикальною зміною, оскільки вона суттєво відрізняється від колишніх систем бухгалтерського обліку []. Крім того, передбачається, що заміна бухгалтерського базису є «високоєфективною системою» через її вирішальну роль у модифікації організаційних структур, ідентичностей та практик у всій організації. Одна з основних передумов полягає в тому, що зміни в бухгалтерському обліку включають в себе більше, ніж просто перепроєктування систем бухгалтерського обліку або формальних структур управлінського контролю. Проблема впровадження бухгалтерського обліку на



основі нарахувань охоплює суттєві зміни в усій базі знань місцевої влади, а також цінності та переконання, які складають та узаконюють поведінку, яка «сприймається як належне» у прийнятті фінансових та управлінських рішень [69]. Таким чином, його впровадження є сферою досліджень, яка неминуче включає зв'язок між інституційним тиском і управлінням персоналом з точки зору збільшення запасу бухгалтерських знань, що розподіляються в середовищі підрозділів публічної служби всієї організації. Крім того, він підтримує вбудований дизайн дослідження [70], необхідний для аналізу наслідків формування стратегії управління персоналом як на організаційному, так і на процесному рівнях аналізу. У Німеччині зміни бухгалтерського обліку на основі нарахувань стимулюються новими бюджетними законами, які вимагають як інвестицій у ресурси, так і діяльності з управління змінами на місцевому рівні, щоб впоратися з цим викликом [58, 71]. Розрізнення таких «корпоративних» моделей змін у бухгалтерському обліку дає контекст для детальнішого розгляду вбудованого рівня процесів, що базується на двох конкретних дослідницьких питаннях:

– *Значення прав людини:* Які моделі управління людським правом мають місце, коли інституційні сили спонукають до модернізації органів місцевого самоврядування, як у випадку зі змінами в бухгалтерському обліку?

– *Формування HR-стратегії:* як і чому (стратегічна) діяльність HRM впливає на режим HRD в таких умовах?

Розглядаючи логічну модель передумов і наслідків стратегічного (публічного) управління персоналом, наочна карта, представлена на рис. 2.1 може бути використана як аналітична техніка для стратегії дослідження на основі конкретного випадку для вивчення ефектів (стратегічного) управління персоналом, зокрема, коли результати з'являються завдяки заходам втручання, розташованим на різних рівнях аналізу [72].

## 2.2. Концептуальні засади організаційних змін, розвитку та модернізації управління персоналом місцевого самоврядування

Такі поняття, як організаційні зміни, формування стратегії, управління персоналом і системи управління персоналом добре зарекомендували себе в своїх наукових областях, а також в дослідженнях державного управління. Тим не менш, останні огляди здебільшого класифікують їх як дещо неоднозначні та складні, головним чином через неоднорідність концептуальних розробок у межах кожної галузі. Відповідно, дизайн цього дослідження має бути зосереджений на концепціях, корисних для вивчення процесу, за допомогою якого *підхід управління людьми як ресурсами* в органах місцевого самоврядування створює внесок у досягнення організаційних результатів.

Як уже зазначалося, таке дослідження процесу відноситься до багаторівневого, а також часового аналізу для фіксації питань як попередніх факторів, що формують стратегію управління персоналом, так і короткострокових і довгострокових ефектів ефективності. Однією зі специфічних особливостей цього типу досліджень є те, що одиниці аналізу приймаються зі зміною змісту та/або рівня активності з плином часу, що вказує на необхідність виявлення можливих заходів щодо фіксації змінних першого порядку. Це має важливе значення для пояснення того, як і чому було досягнуто кінцевого стану будь-якої стратегії управління персоналом і, як правило, розходилося з початковими намірами, планами або процедурами. Крім того, розгляд підходу, орієнтованого на ресурси та можливості, оцінює актуальність цього типу дослідження процесів на організаційному рівні аналізу та розглядає зміни в системі управління персоналом як стан результату, щоб з'ясувати, чи має (стратегічна) діяльність управління персоналом різницю в межах усієї організації [58].

Відповідно до вищевикладених питань дослідження, в наступних підрозділах висвітлюються основні питання дослідження поняття. По-перше, концептуальна схема «бухгалтерських архетипів» слугує меті диференціації

спрямованого кінцевого стану змін бухгалтерського обліку на основі нарахувань на організаційному рівні, зокрема, окресленої як контекстуальне середовище, де відбувається (стратегічна) діяльність HRM. По-друге, фреймінг розвиває більш комплексний підхід до розрізнення моделей (стратегічних) систем управління персоналом, які в аналізі класифікуються як залежний конструкт. Нарешті, виявлено попередні фактори, що формують формування кадрової стратегії. З точки зору, що ґрунтується на ресурсах та можливостях, наголошується на взаємодоповнюваності та коеволюції заходів щодо організаційних змін та ролі HRM для виявлення послідовних кінцевих станів, які підкреслюють як (стратегічну) модель запровадженої діяльності з управління персоналом, так і те, як вона узгоджується зі стратегічними питаннями управління змінами (великої системи), як у випадку зі змінами в бухгалтерському обліку в німецьких місцевих органах влади.

Емпіричні дослідження, спрямовані на розуміння того, як управління персоналом пов'язане з організаційним оновленням у державному секторі, повинні ґрунтуватися на концепції, яка теоретизує масштаб, темпи та послідовність процесів змін, зокрема, коли розглядається випадок бухгалтерських змін [73, 74].

Це називається контекстуальним аналізом, оскільки він спрямований на дослідження того, як екзогенні та ендегенні сили формують характер процесів змін (обліку) в організаціях, що надають державні послуги, і в місцевих органах влади, відповідно. У дослідженнях змін і стратегії такі поняття, як залежність від шляху, стратегічна орієнтація і динамічні можливості, відображають цей взаємозв'язок [75]. Зокрема, Грінвуд і Хайнінгс [76] використовують концепцію організаційних архетипів для диференціації того, як еволюціонують організаційні зміни. У той час як еволюційні зміни відбуваються поступово в межах домінуючого архетипу, революційні зміни відбуваються швидко і зачіпають всі частини організації одночасно. Ступінь змін пов'язаний з достатньою здатністю до дії в поєднанні з реформаторською або конкурентною моделлю ціннісних зобов'язань. З кількох причин, через які організації можуть

не справлятися з інституційним тиском, є дві суттєві: структурна інерція та організаційна жорсткість. Ханнан і Фрімен [77] вказують на те, що структурна інерція пов'язана з динамікою політичних коаліцій, падінням витрат на ресурсні інвестиції і тенденцією прецедентів ставати нормативними стандартами. Щодо останнього, Леонард-Бартон [78] наголошує на управлінському парадоксі, пов'язаному з жорсткістю розвитку спроможностей. Побудова нових організаційних форм пов'язана з дискредитацією традиційно улюблених управлінських практик, а управління тим і іншим гальмує ступінь організаційних змін. Розплутуючи цей парадокс, Гілберт [79] виділяє структуру інерції на окремі категорії. Жорсткість ресурсів означає нездатність здійснювати ресурсні інвестиції; тоді як рутинна жорсткість означає невиконання процесів і процедур, які дозволяють використовувати ці ресурсні інвестиції.

Нещодавні дослідження, присвячені реформам на основі управління персоналом та змінам бухгалтерського обліку в державному секторі, обґрунтовують, чому контекстуальні, а також послідовні перспективи корисні для оцінки того, як і чому HRM та комплексні організаційні налаштування розвиваються з часом. Наприклад, нещодавнє дослідження змін у бухгалтерському обліку в органах місцевого самоврядування Італії [80] наголошує на важливості розрізнення наявного бухгалтерського архетипу, зокрема, шляхом акцентування ефекту переваги послідовних змін втручання на поступовий або більш радикальний стан результату. Відповідно, дослідження Трасс [81] щодо зміни функціональних форм управління персоналом у місцевих органах влади Великої Британії свідчать про те, що роль, яку відіграє одна (HR) функція, краще пояснюється ізоморфним тиском контекстуальних факторів поряд зі стратегічним вибором та соціальним капіталом як сприятливими умовами для коеволюційних сил. Таким чином, стратегічне прийняття, а також часовий вимір мають вирішальне значення для розуміння того, як еволюціонують функціональні ролі HR в контексті організаційних змін в організаціях, що надають державні послуги.

Концептуальні роздуми, а також емпіричні дані обґрунтовують не лише нееквівалентні, але навіть взаємодоповнюючі ефекти інституційного тиску та підтверджують початкову пропозицію про своєрідні «корпоративні» бухгалтерські зміни в місцевому самоврядуванні. Загальні закономірності результатів прогнозуються як, наприклад, поступове або більш радикальне коригування бухгалтерських структур і практик. Крім того, в літературі вказується на корисність кластеризації різноманітності з метою розрізнення певного контексту діяльності з управління персоналом, головним чином на основі вищезазначених категорій і механізмів, що допомагають охарактеризувати комплексний тип або модель «корпоративних» змін у бухгалтерському обліку.

Термін «HRD» має різне значення в сучасній літературі. Наприклад, Luoma [82] та інші розрізняють плани та процедури управління персоналом для збільшення кадрового резерву організації, функції управління персоналом серед інших в організації, або певний кінцевий стан HRD, який полягає у підвищенні застосовності навичок та знань працівників до цілей організації. Ресурсний вигляд додає дещо інший підхід. Стратегічний HRD характеризується оцінкою кадрового фонду, а також знань і відтоку знань як внутрішніх джерел, пов'язаних з розвитком організаційних можливостей, необхідних для реалізації стратегії створення цінності.

Цей напрям досліджень визнає, що організаційні результати можуть бути досягнуті лише в тому випадку, якщо члени організації, які представляють найбільш релевантний кадровий резерв, індивідуально та колективно вирішують брати участь у поведінці, яка приносить користь організації, зокрема з точки зору їхніх знань та ціннісних зобов'язань. По-перше, кадровий фонд розглядається як носій знань, поглядів або навичок, необхідних для підтримки організаційної стратегії, а не її результатів. По-друге, відмінні організаційні можливості складаються з поведінки HR, вбудованої в формальні структури і соціальні відносини. Таким чином, термін «потік знань» відноситься до впливу систем управління персоналом на індивідуальний рівень (людський капітал), а також

організаційних ефектів у термінах зміни знань, що використовуються в групах або мережах (соціальний капітал) або інституціоналізуються в рамках формальних правил або процедур (організаційний капітал). По-третє, якщо припустити тиск щодо змін, формування кадрового резерву пов'язане з моделлю (стратегічної) політики та практики управління персоналом, особливо з точки зору внутрішнього узгодження та взаємопідсилювальних ефектів таких процесів, а не просто з визначенням деяких субфункціональних заходів, таких як кадрове забезпечення, навчання чи компенсація.

Більше того, Ньюберг та Плойхарт [83] нещодавно наголосили, що стратегічним ризиком, який розглядається, є розмивання цінного кадрового резерву, а також те, чи компенсує система управління персоналом наслідки виснаження кадрового потенціалу, що може послабити ефективність спроможності. Боуен та Острофф [84] ввели концепцію «сили» системи управління персоналом, щоб зазначити, що сприйнята відмінність політики та практики управління персоналом впливає як зв'язуючий механізм, який опосередковує ефекти спроможності. Відповідно, Граттон [85] виокремив трансформаційний і пов'язаний з ефективністю кластер систем управління персоналом, які обидва служать для зв'язку будь-якого стратегічного ризику або розриву в ресурсах з розвитком кадрового резерву в довгостроковому або короткостроковому циклі об'єднання систем управління персоналом. Запропонована тривимірна модель стратегії управління персоналом підтримує оцінку на основі критеріїв шляхом додавання виміру дії/бездіяльності з точки зору ступеня, в якому стратегія управління персоналом впроваджується або втілюється в життя. Ця відмінність також підкреслює, що, можливо, деякі кадрові політики або системи не впроваджуються за призначенням, а ті, що є, можуть використовуватися в термінах, що відрізняються від початкових цілей.

Таким чином, формулювання як посередницької ролі, так і нееквівалентності HRD таким чином розмежовує концепції першого порядку, які є корисними для класифікації моделей діяльності HRM, зокрема щодо стратегічного ризику або «ресурсного дефіциту» та пов'язаних з ним кластерів

систем управління персоналом. На нееквівалентність вказує як варіативність сили системи управління персоналом (висока/помірна/низька), так і, можливо, перевершуючий рівень діяльності з управління персоналом, необхідної для впровадження та/або переузгодження втручань у сфері управління персоналом у часі. Незважаючи на запропонований ефект, пов'язаний зі зміцненням системи управління персоналом [84], подальший аналіз стратегічного управління персоналом також має враховувати ризик неоднозначності у зміні системи управління персоналом та її вирішальний вплив на подолання трансформаційних ситуацій, як у випадку з «корпоративними» бухгалтерськими змінами. Отже, аналіз стану діяльності HRM має враховувати питання змін, пов'язаних із самою спроможністю HRM.

### **2.3. Розробка стратегії розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування**

Те, як організації створюють стратегічний зв'язок між цілями організації, системами управління персоналом і ефективністю, є наріжним каменем стратегічних досліджень HRM. У своїй основоположній роботі Райт і МакМехен [86] термінують стратегію управління персоналом як модель запланованого розгортання персоналу та діяльності, спрямованої на те, щоб організація могла досягти своїх цілей. Для того, щоб класифікувати такі моделі формування стратегії управління персоналом, конфігураційний підхід спрямовує увагу на два набори відповідності або узгодження між організацією та стратегією управління персоналом, які припускають стійкий ефект ефективності:

- Стратегічні непередбачені обставини та вертикальний зв'язок (або зовнішнє вирівнювання) з точки зору відповідності між цілями організації та певною моделлю управління персоналом;
- Горизонтальний зв'язок (або внутрішнє вирівнювання) щодо узгодженості між групою практик управління персоналом, наприклад, високотворчов'язаними або високопродуктивними робочими системами.

Цей напрям досліджень підкреслює, що конфігурація організаційних факторів з точки зору альтернативних способів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування визначають свої сфери державних послуг, а також архітектура певних систем управління персоналом максимізують еволюційну придатність, що, можливо, відображає стан ефективного результату [87]. Беручи до уваги таку логіку стратегічного узгодження, підходи, що ґрунтуються на потребах, можливостях і можливостях, концептуалізуються як окремі моделі практик управління персоналом. Запропонована модель не тільки диференціює чіткі моделі HRD, але й натякає на можливість оцінювати кожен підхід по-різному. Таким чином стратегію організації з управління персоналом слід оцінювати з точки зору того, наскільки вона стосується конкретних вимірів розробки стратегії, наприклад, інвестицій у ресурси, рівня стратегічної інтеграції або критеріїв ефективності.

Пропонуючи моделі стратегічного узгодження таким чином, наголошується на важливості їх адаптації до організаційних змін і на тому, як цей ефект еволюціонує. Як зазначає Тайсон [67], концепцію стратегії управління персоналом можна тлумачити або в термінах організаційної відповідності, різноманітності кадрових політик або практик і, відповідно, їх успішної реалізації, або як процес прийняття рішень та лідерства, за допомогою якого стратегія управління персоналом обговорюється та об'єднується для досягнення організаційних цілей. Таким чином, концепція відноситься до сукупності сил, які уможливають або обмежують зміни в політиці управління персоналом, що призводить до унікального стану результату з точки зору сильних або слабких практик управління персоналом, більш-менш узгоджених з організаційною стратегією.

Звертаючись до стратегічних процесів управління персоналом, дослідження стосуються послуг, ролей і внеску, які члени організації, такі як старші та лінійні керівники або керівники відділу кадрів, здійснюють в ході стратегічного узгодження. Що стосується цього питання, то в літературі зазвичай йдеться про множинну складову функціональних ролей HR, тим самим



звертаючись до різного статусу та впливу відділів кадрів. Цей напрямок досліджень розрізняє «стратегічні ролі в управлінні персоналом», пов'язані зі звичайним ступенем залученості в області прийняття рішень, а також «адміністративні ролі в управлінні персоналом», пов'язані зі ступенем професіоналізму в реалізації кадрової політики або програм. У зв'язку із запропонованими зусиллями щодо більш стратегічного управління персоналом, нещодавні дослідження показують, що питання, які мають стати більш стратегічними, не замінюють професіоналізм і делегування відповідальності за управління персоналом. Крім того, управління функціями управління персоналом стратегічно пов'язане зі структурними та соціальними відносинами, які впливають з рівня операційної залученості. Таким чином, стратегічна роль HRM також включає специфічну форму соціального капіталу (і відомчої влади) як джерело для вирішення проблем формування HR-стратегії.

Крім того, і частково відрізняючись від цього підходу, погляд, що ґрунтується на ресурсах і можливостях, наголошує на організаційних та управлінських рутиних, за допомогою яких органи місцевого самоврядування справляються з викликами розвитку спроможностей. Таким чином, навіть розуміючи, що структурні та соціальні відносини є джерелом управління персоналом, організації, що надають державні послуги, все одно повинні визнати, що як надійність, так і послідовний порядок поєднання управління персоналом і розвитку потенціалу є фактором, що пом'якшує організаційні результати, пов'язані, наприклад, з «корпоративними» заходами щодо змін у бухгалтерському обліку. Це дослідження наголошує на контексті провідних змін у бухгалтерському обліку з урахуванням плюралістичних умов та ролі колективного лідерства в місцевих органах влади, особливо щодо проблем, пов'язаних із розподілом професійних знань та автономією [88], а також як формальні структури та керівні ролі залучаються для розробки стратегії щодо інвестицій у ресурси та втручання у зміни. У зв'язку з цим, *«порядок впровадження»* підсумовує стан результату втручання з управління змінами з метою впровадження «вбудованих» процесів інвестування ресурсів, а також

вказує на механізм управління для координації різноманітних заходів змін з точки зору політичної підтримки, стратегії впровадження та попередніх (формальних) структур для створення стратегічного узгодження HR.

Таким чином, концепції та взаємозв'язки, що обговорювалися в попередніх підрозділах, ґрунтуються на вищезазначеній логічній моделі між інституційним тиском з метою покращення надання державних послуг та посередницькою роллю (стратегічного) розвитку кадрового фонду. Існують деякі докази того, що організаційні вигоди залежать від більш складного ланцюжка послідовних ефектів, враховуючи важливість зміни ролі HRM як попередника, який є «хабом» для зміни практики управління персоналом з метою сприяння розвитку потенціалу. Таким чином, формування стратегії управління персоналом відноситься до процесу, за допомогою якого організація підтримує або змінює архітектуру своїх систем управління персоналом для підвищення організаційних результатів. Це частково відрізняється від формулювання стратегії (або вироблення політики в державному секторі) в тому, як організація має намір або планує розвивати свої ресурси для досягнення певних організаційних цілей. Однак до цього часу дослідження розглядали критичні питання або в передумовах більш стратегічної ролі HRM, або в можливих залежних ефектах більш-менш стратегічно узгодженої системи управління персоналом. Це дослідження має на меті зробити свій внесок у цей потік досліджень шляхом вивчення формування HR-стратегій, які розвиваються в контексті управління організаційними змінами в органах місцевого самоврядування, зокрема великого системного випадку змін у бухгалтерському обліку на основі нарахувань. Таким чином, у дослідженні детально розглядаються попередники розвитку кадрового фонду, коли місцеві органи влади прагнуть замінити свої системи бухгалтерського обліку, і досліджується, чому управління персоналом в одних місцевих органах влади успішно виступає в ролі «агента змін», тоді як в інших воно не працює стратегічно.

Для ілюстрації наведемо результати дослідження, в якому основний блок аналізу охоплював закономірності управління персоналом у шести німецьких

муніципалітетах, пов'язані з інституційним тиском нового бюджетного закону («NKF»), який змушував місцеві органи влади «корпоративувати» втручання у зміни бухгалтерського обліку [89]. Вбудований підрозділ посилався на свою особливу здатність вирішувати питання, пов'язані з персоналом, під час цієї організаційної зміни, наприклад, керівні ролі, а також структури та рутини для налаштування процесів, пов'язаних з персоналом, у поточному процесі. Припускаючи, що умови можуть змінюватися з часом, аналіз був проведений з використанням стратегії тимчасового брекети́нгу для розкладання хронологічних даних на три періоди часу, зокрема, щоб охопити можливі зміни втручань, пов'язаних з HR, і наслідки передбачуваної та виникаючої поведінки.

Представлений тут аналіз даних ґрунтується на логічній моделі стратегічного управління персоналом, а також розглядає наслідки змін у «корпоративному» бухгалтерському обліку та процесі формування кадрової стратегії. По-перше, контекстуальний аналіз наголошує на доказах всеосяжних закономірностей «корпоративних» змін у бухгалтерському обліку. Далі конкретний стан змін у системі управління персоналом демонструється шляхом акцентування уваги на короткострокових та довгострокових моделях кадрової політики та практики. У заключному розділі розглядаються попередні фактори та наводяться докази того, що можливості управління персоналом можуть бути поставлені під загрозу не лише однією зі сторін запропонованого партнерства «HR та публічна служба», але й тим, чи виникають ці відносини і яким чином.

Перш за все, польовий аналіз підтвердив значну нееквівалентність за закономірностями «корпоративних» змін у бухгалтерському обліку, зокрема, спричинену внутрішньою динамікою змін у бухгалтерському обліку. Про це свідчать як успіхи, так і невдачі у вирішенні інституційного виклику: нового бюджетного закону. У той час як «самоочевидність» бухгалтерського обліку на основі нарахувань була, наприклад, проілюстрована пропозиціями щодо модернізації та іншими архівними документами, дослідження виявило унікальність формування стратегії та переваги, що приписуються системам бухгалтерського обліку на основі нарахувань, звідси можливі наслідкові ефекти

значного зсуву в базі бухгалтерських знань. Дані вказують, наприклад, на те, що мета «модернізації» була пов'язана зі збільшенням інвестицій у ресурси та діяльністю з управління змінами. Однак отримані результати також ілюструють напругу між можливою перспективною позицією та крихкістю, спричиненою жорсткістю ресурсів або невдачами впровадження через менш успішне управління проектами або неоднозначність керівних ролей.

Контекстуальний аналіз має на меті дослідити певні закономірності зміни бухгалтерського обліку на місцях дослідження. Первинний узагальнений огляд ілюструє помітні відмінності в ступені змін у бухгалтерському обліку як щодо вартості розвитку систем бухгалтерського обліку на основі нарахувань (перспективна, захисна), так і щодо обсягу ресурсних інвестицій (технологічних, організаційних, HR), запущених для успішного процесу змін.

Модель «модернізації» переслідує стратегічну програму, яка характеризується спільним зосередженням на портфелі інвестицій у ресурси, які необхідні для забезпечення модернізації державного управління або надання державних послуг. Зміни в бухгалтерському обліку на основі нарахувань в першу чергу цінуються як переконлива рушійна сила для впровадження (або підтримки) систем управління фінансами, схожих на «бізнес», як просунутого рівня для фіксації перспективних сценаріїв надання державних послуг. Бухгалтерський облік на основі нарахувань розглядався як важлива частина обґрунтування більш всеосяжного та видатного процесу модернізації.

Модель «професіоналізації» включає в себе частково інший фокус на управлінні державними фінансами як такому, оцінці можливостей змін у бухгалтерському обліку для підвищення професіоналізму у фінансовому та управлінському обліку. Бухгалтерський облік на основі нарахувань оцінюється як тригер для розвитку потенціалу, а отже, як спосіб підвищення ефективності бухгалтерських практик, що застосовуються в даний час. «Хаб» професіоналізації включає в себе зміну формальної структури прийняття фінансових рішень, зокрема за рахунок більш централізованих бухгалтерських процедур. Один з фінансових директорів (CFO) (випадок Б) висловив таку мету:

*«Ми вже надаємо набір добре відпрацьованих інструментів управління фінансами (наприклад, облік витрат, бюджетування, нараховані зобов'язання). Ми очікуємо, що інструменти нарешті отримають широке застосування». ... «На питання централізації фінансового обліку, яке наразі відбувається у підрозділах державної служби, насправді можна відповісти лише «так». Відділи повинні повернутися до простих стандартних операційних процедур ведення бухгалтерського обліку».*

Крім того, аналіз показує вплив вищих ешелонів і те, що лише отримання трохи більшого, ніж їх «спонсорство», знижує рівень бухгалтерських змін через невдачі, пов'язані з подальшими прогалинами в стратегічній орієнтації, політичній підтримці або інвестиціях у ресурси. Дослідження показало, що досягнення станів індукованого результату залежить як від зобов'язань щодо вартості, так і від обсягу інвестицій у ресурси. Цей ефект був очевидним у двох муніципалітетах середнього розміру, де перехід до бухгалтерського обліку на основі нарахувань був оцінений і спонсорований верхнім рівнем (Випадок D: мер; Випадок E: фінансовий директор), але зменшився через відсутність інвестицій у ресурси (наприклад, через еволюційну зміну систем даних) та узгодженої ролі лідера та стратегії впровадження (наприклад, слабкість управлінських повноважень).

Виявлення закономірностей змін у бухгалтерському обліку таким чином підкреслює, що місцева влада може бути зосереджена на перспективній позиції, про що, наприклад, свідчать самоочевидні обґрунтування змін бухгалтерського обліку на основі нарахувань [90]. Тим не менш, успішні «корпоративні» втручання в зміни обмежені реальними можливостями для ініціювання такої діяльності, зокрема, коли цінується стан трансформаційного результату. Згідно з дослідженнями, що проводилися до цього часу, було помічено, що портфель інвестицій у ресурси та «порядок впровадження» мають сильний каталітичний ефект як попередники змін у сфері управління персоналом та державної служби. Таким чином, аналіз виявляє докази, що дозволяють виділити два ефекти:

– Жорсткість роботи з обсягом інвестицій ресурсів, особливо щодо розподілу бухгалтерських знань серед робочої сили [90]. Цей ефект ілюструється випадками, коли інвестиції в технологічні ресурси виникають еволюційно (випадки D, E і F), оскільки загальні загрози ресурсної залежності в умовах зростання витрат і різноманітності часових рамок сформували неоднорідність і, тим самим, придатність тренінгів з управління персоналом на місцях.

– Актуальність ролі лідера та стратегії впровадження, оскільки «порядок впровадження» створює здатність складати та пов'язувати процеси, пов'язані з управлінням персоналом, з розвитком державних можливостей у процесі бухгалтерських змін [90]. Проте невдачі впровадження ще раз враховують, що не всі дослідницькі сайти буквально повторюють запропонований ефект. Приклади можна знайти у випадках зі схемою «спонсорство». Менша зовнішня підтримка з боку вищих ешелонів викликала слабкість керівництва; тим самим зменшуючи силу діяльності з реалізації, що проявляється неформальною і менш скоординованою поведінкою.

Невдача впровадження (випадки C, D та E), а також порівняння «модернізації» (випадки A та F) та «професіоналізму» (випадки B та C) ілюструють помітну різницю у заходах щодо змін, особливо щодо розпорошеного кадрового запасу (переважно на основі грошових коштів) бухгалтерських знань. Архівні документи свідчать, що пропозиції з модернізації на державному рівні, а також усі шість місцевих органів влади наголошували на відповідності «людина – робота» та розробляли певні програми підготовки кадрів. Як наслідок, були ініційовані та впроваджені модульні концепції навчання персоналу, але не у всіх випадках вони були однаково успішними. Випадок B, наприклад, демонструє можливий ефект обмеженого бюджету, оскільки запланований план управління персоналом («розгортання») викликав політичну дискусію та неприйняття з боку муніципальної ради. На противагу цьому, аналіз показує, що навчання персоналу та слабка оцінка розвитку робочої сили залишаються невизначеним питанням у поточному курсі дій. Зокрема, майбутні загрози для інвестицій у управління персоналом були пов'язані з

розривом між формальною реструктуризацією фінансових робочих процесів та/або обов'язків (наприклад, більш централізована конфігурація, модернізація посад та перерозподіл бухгалтерів) та відповідним розвитком робочої сили з точки зору або засвоєння поточної бази знань на основі грошових коштів (випадки В та С), або більш перспективного накопичення запасу знань на основі накопичення (випадок А).

Виявлення «дефіциту ресурсів» у такий спосіб супроводжувалося двома проблемами, пов'язаними з персоналом. Перш за все, створення відповідної бази знань на рівні державної служби вимагало посиленої програми підготовки кадрів, підкріпленої внутрішнім обміном знань. По-друге, розподіл знань з бухгалтерського обліку необхідно було змінити, щоб досягти більш перспективного розвитку робочої сили. У зв'язку з цими ефектами діяльність у сфері управління персоналом почала забезпечувати відповідність цільових інвестицій у управління персоналом стратегічним цілям змін у бухгалтерському обліку. Посилаючись на HRD та силу систем управління персоналом, аналіз часової послідовності цього дослідження показав, що поступово виник перехід від адміністративних вимог короткострокового навчання персоналу до більш трансформаційних втручань у сфері управління персоналом.

Що стосується контекстуального аналізу та наслідків стратегічної поведінки, вищезазначені результати, на думку HRD, можна розглядати як дві різні моделі стратегічної поведінки HR. Слідуючи типологічним підходам, раніше розробленим у публічній літературі з управління персоналом [48-51, 79], наступні етапи аналізу розрізняють ці моделі як адміністративну або *стратегічну* архітектуру HRD, зокрема, для подальшого уточнення, як і чому виникають конкретні стани результату при різних змінних HR.

## РОЗДІЛ 3

### РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Формування стратегії управління персоналом: найкращі зарубіжні практики**

Посилаючись на нові бюджетні закони в Німеччині, HRD визнається вирішальним фактором для успішних змін у бухгалтерському обліку, і тому значна увага приділяється розробці програм навчання персоналу. Наприклад, «Kommunale Gemeinschaftsstelle» – об'єднання німецьких муніципалітетів за управлінські реформи [91] запропонувала концепцію спільного плану навчання персоналу (у 2003, 2004 роках). Сама міжорганізаційна проектна група виявила та опублікувала (у 2002, 2003 роках) практики управління людським правом деяких муніципалітетів як концепції «найкращої практики». Відповідно, необхідність інвестувати в HRD була звичайною справою в триваючих дебатах про те, як застосувати зміни в бухгалтерському обліку на практиці.

Мабуть, однією з найяскравіших особливостей цього дослідження є виявлення того, які політики та практики управління персоналом мають місце, а також їх зміни з часом. Аналіз даних використовував вищезазначені моделі «корпоративних» змін бухгалтерського обліку як змінну порядку для подальшого опису ознак нееквівалентності; зокрема, виділити кінцевий стан систем управління персоналом як критеріальну змінну для додаткового аналізу формування стратегії управління персоналом. Крім того, подальші визначення категорій прав людини першого порядку були орієнтовані на методологію, засновану на критеріях, з використанням набору понять і заходів, отриманих з досліджень стратегічного та публічного управління персоналом [90]. Цей вид аналізу цінується тому, що він надає корисний метод для оцінки (стратегічних) систем управління персоналом на основі порівняльного аналізу за випадками та часовими послідовностями. Зокрема, в описовому аналізі використовувався



кластер систем управління персоналом продуктивності та трансформацій, щоб зафіксувати індуковану цінність, яка повинна входити в практику з точки зору запропонованих ефектів на індивідуальному або організаційному рівні. Крім того, аналізуючи спроможність управління персоналом та прогалину в управлінні персоналом, було підкреслено актуальність формування кадрової стратегії. Таким чином, в аналізі була застосована багатовимірна концепція для дослідження формування та міцності систем управління персоналом у кожному з шести випадків і в часі.

Перший підсумковий огляд проілюстрував, що процеси виявлення прогалин у HR спочатку формувалися під впливом короткострокового зв'язку між навчанням персоналу та питаннями змін у бухгалтерському обліку (наприклад, попереднє виправлення бухгалтерських процедур, впровадження програмних додатків), що частково проявилось як більш трансформаційна і, що викликає сумнів, стратегічна поведінка (сканування розвитку робочої сили/лідерства). Крім того, було зазначено, що можливості вдосконалення процесів управління персоналом, пов'язаних з компетенціями – від навчання персоналу до більш стратегічної програми розвитку робочої сили та лідерства – зменшують увагу та зусилля щодо запуску взаємодоповнюючих HR-процесів, зокрема щодо кадрових питань управління фінансовою ефективністю (постановка цілей, винагороди). Однак всі опитані визнали тренінги з управління персоналом ключовою передумовою успіху (a); але подальша оцінка проілюструвала неоднорідність в обґрунтуваннях, коли виклики привертали увагу до більш складних процесів управління персоналом (b).

(a) Період ініціації: короткострокові тренінги та прогалини в розвитку HR

– У всіх дослідницьких центрах було заявлено про значну потребу у визначенні необхідної підготовки кадрів. Крім того, впровадження змін у бухгалтерському обліку збільшило зусилля з розвитку бухгалтерських знань, які по суті необхідні для «управління системою» при заміні систем бухгалтерського обліку (на основі готівки). У період ініціації завдання з управління персоналом були визначені, і більш перспективні випадки (випадки А, В і С) призначали

цільові групи з управління персоналом для розробки короткострокових тренінгів з управління персоналом, що охоплюють визначення цільових груп, розробку навчальних програм або модулів і фіксацію доставки, включаючи рішення про постачальника (внутрішній/зовнішній). Навіть у перспективних випадках процедури розробки короткострокових тренінгів були частково недостатніми через вимоги обслуговувати конкретні цільові групи (відомче/лінійне керівництво, політики) і, зокрема, їх зміну ролі в період розвитку. За одним винятком (випадок F), цей ефект був проілюстрований на всіх об'єктах, оскільки всі вони запровадили процедури впровадження, засновані на досвіді: «розгортання» почалося з так званих пілотних офісів, головним чином для отримання початкових результатів, які посилялися на силу діяльності з впровадження. Згодом у діяльності переважали оперативні та ситуативні втручання з урахуванням фактичного стану справ. У поточному ході дій слабкі місця графіків навчання персоналу зростали залежно від різноманітності державних послуг (наприклад, розмір, конфігурація фінансових завдань та процедур; Випадки А, В і С), жорсткість ресурсів (наприклад, затримки в часі через відсутність технологічних інвестицій; Випадки D та E) та значимість внутрішніх стейкхолдерів, які поки що менш задіяні. Наприклад, більш підприємливі менеджери державних служб (наприклад, бібліотеки; Випадки С та D, Управління територією/об'єктом, Прибирання міста; Випадки В та E) наголошують на необхідності бути як кваліфікованими, так і більш залученими до поточної діяльності зі змін. Проведення тренінгів з управління персоналом також викликало залежності. Наприклад, кейси «спонсорства» (випадки D та E) продемонстрували такі межі, коли навчальні модулі з управління персоналом ще не були доступні в рамках усталених партнерських відносин з регіональними коледжами додаткової освіти.

(b) Період розвитку: перебудова трансформаційних процесів управління персоналом

– Як наслідок, оцінка розвитку робочої сили шляхом розробки короткострокового навчання персоналу залишалася досить невизначеним

питанням. Такий стан спостерігався в період розвитку, коли зросла потреба як у розвитку запасу знань з бухгалтерського обліку, так і в подальшій формалізації та узаконенні графіків виконання. Аналіз виявив набір майбутніх управлінських заходів, призначених для збору прогалин у роботі з персоналом та наголошення на узгодженості процесів, пов'язаних з персоналом, просто для того, щоб мати бухгалтерські знання на основі нарахувань у той час і там, де це необхідно.

Чотири дослідницькі центри, більш перспективні кейси «модернізації» та «професіоналізації», відповідно, розвинули такі довгострокові наслідки зі своєї стратегічної позиції, зокрема щодо систем управління персоналом, пов'язаних з компетенціями (розвиток робочої сили та лідерства). Таким чином, один із випадків «модернізації» (випадок F) був винятковим через свій розмір та більш неформальні та спільні втручання у зміну. Програма модернізації заохочувала процес організаційного розвитку (наприклад, формальну реструктуризацію державних служб), але сама бухгалтерська робоча сила була дуже нечисленною і високо централізованою, а тому майже ідентичною з проектною групою. Згодом розвиток робочої сили та індивідуальне просування по службі були побічною перевагою більш заснованої на досвіді моделі навчання розвитку бухгалтерських можливостей.

На противагу цьому, дослідження продемонструвало мету зміцнити та вирівняти систему управління персоналом, зокрема, забезпечити кадрове забезпечення, придатне для розвитку бухгалтерського обліку (результат на організаційному рівні), а також запровадити стимули, які очікують державні службовці щодо їхніх інвестицій у знання, засновані на накопиченні (результат на індивідуальному рівні).

Зокрема, як моделі «модернізації», так і «професіоналізації» ілюструють підпоследовний ефект від удосконалення планування робочої сили та впровадження програми управління персоналом, але з досить різними підходами: у випадках «професіоналізації» (випадки B і C, невдалі) стратегія управління персоналом була більш орієнтована на потреби, за допомогою ряду модульних програм управління персоналом, призначених конкретним цільовим

групам, тоді як у випадку А, гнучкість ресурсів підкреслюється стратегією управління персоналом, яка більше орієнтована на можливості, зокрема, спрямована на пошук *«сертифікованих бухгалтерів»* у кожній організаційній одиниці сфери державної служби. Згідно з *«професіоналізацією»*, підхід, орієнтований на потреби (випадок Б), також ілюструється *«спеціальною програмою для молодших»*, яка була започаткована як (індивідуальна) кар'єрна можливість створити кадр високоспеціалізованих бухгалтерів для підтримки діяльності з впровадження за концепцією *«внутрішнього консультування»*. Виразна цінність такої основної групи проявлялася не тільки в індивідуальному просуванні (кейси А і Б) і більш високих виплатах (кейс А), але і в зростаючому ризику хедхантінгу. Просування по службі, а також ризику плинності кадрів вимагали аналізу та оцінки вакансій, а також часткової модернізації бухгалтерських посад. Відповідно, спрямовані на перебудову бухгалтерських документообігів, зазначалося про необхідність ліквідації наслідків для бухгалтерського персоналу (наприклад, посилення централізації, підвищення посад та перерозподілу працівників). Як видно з прикладу А, було оцінено стратегію управління персоналом, орієнтовану на можливості, щодо перспективної спроможності робочої сили. Гнучкість ресурсів була чіткою величиною, що розглядалася двома спостереженнями. По-перше, у співпраці з регіональним коледжем освіти з державного управління, робоча група з управління персоналом розробила курс навчання з кінцевим ступенем *«Сертифікований бухгалтер»*. По-друге, було призначено сертифікованих бухгалтерів, які повинні бути в кожному підрозділі місцевого самоврядування, забезпечуючи наявність знань з бухгалтерського обліку. Крім того, подальші наслідки для працівників бухгалтерського обліку були викладені фінансовим працівником (випадок А):

*«Ми більше не підтримуємо ідею ротації: я б три роки працював у відомстві соціального захисту населення, потім три роки у відомстві молоді, потім три роки у фінансовому відділі і потім знову три роки в управлінні земельного кадастру. Ця практика, якої ми дотримувалися до цього часу [...] більше не буде*

*продовження. Що стосується фінансової та бухгалтерської системи, ми визнали, що нам потрібно більше послідовності, і нам потрібні спеціалізовані знання. І якщо хтось вперше вирішив працювати в цій сфері, то він також повинен це робити кілька років».*

Зауважимо, що окреслена стратегія управління персоналом була критично перевірена з двох причин: аудиторським офісом через її недосконале рівняння «вхід-вихід» (HR input: high quality, costly; Вихід кадрів: менш конкретизований) і тому розпливчасті організаційні вигоди, а також керівниками відділів через індивідуальні переваги вищої освіти і, знову ж таки, більш розпливчасті відомчі пільги. Таким чином, відмінність системи управління персоналом викликала причинно-наслідкові неясності, що ілюструються неконсенсуальними угодами про її організаційні переваги.

Таким чином, у всіх випадках було запроваджено планування робочої сили, зокрема, для узгодження операційних вимог з довгостроковими суб'єктами управління персоналом у зв'язку з наявною програмою модернізації. (Стратегічна) цінність систем управління персоналом також була поставлена під сумнів через фінансові зусилля, необхідні або для реалізації самої програми управління персоналом (випадок С, оскільки вона зазнала невдачі через відхилення), або для підвищення заробітної плати та їх довгострокових компенсаційних наслідків (Випадок А: аудиторське бюро).

Розглядаючи зв'язок між змінами в бухгалтерському обліку та архітектурою системи управління персоналом в обидва періоди, дослідження показало, що опосередкований ефект управління персоналом впливав з діяльності, яка дозволяла проводити аналіз «ресурсного розриву», і що наслідки організаційних невдач спонукали перейти до більш стратегічного узгодження політик і практик управління персоналом. Це відображає попередні дослідження, які вказують на необхідність вертикальної інтеграції [94], але вона також показує, що сили стратегічного вирівнювання змінюються з часом. Стратегія тимчасового брекетингу в дослідженні вказує на еволюцію моделей управління персоналом у подоланні трансформаційної ситуації з точки зору стратегічного

напрямку, представленого перспективною і, ймовірно, радикальною позицією діяльності щодо організаційних змін [58].

Дослідження також проілюструвало часовий характер і послідовність цього типу стратегічної інтеграції. У той час як опитані (наприклад, менеджери проєктів, HRM) схвалили необхідність бути більш адаптивними у своїй діяльності з управління персоналом, дані вказують на різноманітність факторів, що впливають на обґрунтування того, як узгоджуються потенційні заходи змін та розвиток робочої сили. Перш за все, невдача у створенні HR-стратегії була управлінським недоліком на початковому етапі впровадження. По-друге, зі зростанням тиску на високорозподілений запас бухгалтерських знань виникли невдачі у зміні інвестицій у ресурси, частково спричинені політичними рішеннями або більш короткостроковою поведінкою керівництва. По-третє, факти вказують на те, що зв'язок був посилений, коли програма модернізації була пов'язана зі збільшенням організаційної прихильності до інвестицій у сферу кадрового управління, спричиненою бюджетним законом і посиленою стратегічним напрямком моделей інвестування ресурсів. Таким чином, перехід до трансформаційних HR-процесів був побудований поступово завдяки поточній оцінці розвитку потенціалу робочої сили.

Розглядаючи відділ кадрів та його (стратегічну) роль у виявленні прогалин у сфері управління персоналом, дослідження також продемонструвало, що формування стратегії управління персоналом відноситься до більш загального рівня управління втручаннями у сфері бухгалтерських змін. На перший погляд, перехресний аналіз показав, що відділи кадрів вже почали перезапущати свою роль «*управління персоналом*», зокрема, претендуючи на свою «*нову*» посаду постачальника кадрових послуг. Наприклад, професіоналізм був визначений централізованими підрозділами, відповідальними за основні системи управління персоналом, наприклад, кадровим забезпеченням, дуальною освітою та професійним навчанням, або впровадженням загальних програм управління персоналом, а також заявлений керівниками відділів кадрів з посиленням на їх індивідуальну професійну освіту. Ефект «делегування» також був очевидним,

оскільки зміни в бухгалтерському обліку не були визначені як стратегічна сфера діяльності відділів кадрів. На всіх дослідницьких майданчиках Департамент фінансів, зокрема фінансовий директор, відповідають за заходи щодо змін. Таким чином, роль відділу кадрів була заздалегідь визначена стратегією впровадження і, можливо, виконана робочою групою з управління персоналом. Таким чином, попередня відповідальність за управління персоналом здавалася змішаною та безладною щодо її поступового розвитку, а стратегування з питань управління персоналом здавалося більш розпливчастою та неоднозначною сферою діяльності.

### **3.2. Закономірності та тенденції реалізації стратегії управління персоналом**

У попередньому аналізі було зазначено, що впровадження бухгалтерського обліку на основі нарахувань у місцевих органах влади включає «корпоративні» зміни і, таким чином, низку можливих наслідків для систем управління персоналом, зокрема щодо жорсткості, пов'язаної з портфелем необхідних інвестицій у ресурси. Результати надали додаткові докази того, що кінцевий стан змін у системі управління персоналом пов'язаний зі стратегічною діяльністю у сфері управління персоналом, відповідно, встановленням ролі агентства з кадрових змін з точки зору окремої особи або групи, призначеної відповідальною за керівництво процесами, пов'язаними з персоналом. Отже, стан результату залишався неоднозначним через напругу «виконання–навчання», пов'язану з ефектом «делегування»: на перший погляд, невизначеність виконання (стратегічної) діяльності з управління персоналом, пов'язаної з передачею управлінської відповідальності HR на рівень публічної служби, і, згодом, що впровадження агентства з кадрових змін ґрунтується на зусиллях з адаптації HR-систем у сприятливих умовах втручання зі зміни бухгалтерського обліку. Таким чином, завершальний етап аналізу має на меті дослідити, як відбуваються зміни в системі управління персоналом.

Відповідно до попередніх результатів, попередні «корпоративні» втручання в зміни створили різні (і, ймовірно, суперечливі) обставини для впровадження змін, пов'язаних з управлінням персоналом. Аналіз також повинен перевіряти (стратегічну) спроможність HRM та додаткові фактори, пов'язані з формуванням HR-стратегії, зокрема, щоб навмисно відобразити логіку реплікації на цьому етапі аналізу.

Попередні дослідження окреслили важливість функціонального професіоналізму, стратегічної інтеграції та взаємних відносин для задоволення вимог до персоналу в рамках трансформаційних змін. Це дослідження демонструє, що розширення професіоналізму HR з часом зміцнює потенціал HRM у контексті змін у бухгалтерському обліку, але результати також продемонстрували ефекти, які суперечать еволюції стратегічної ролі HR, включаючи ситуативні втручання осіб, які приймають рішення (наприклад, мера у випадках індивідуального просування), децентралізацію управлінської відповідальності HR на рівень публічної служби, і, найголовніше, делегування розподілу стратегічних HR-ролей. Регулярно відділи кадрів заявляли про свою адміністративну та трансформаційну роль як про «агентів змін» і про необхідність бути залученими. Наприклад, HR-офіцери в кожному випадку описували, як вони були залучені до прийняття індивідуальних рішень (наприклад, кадровий розклад) або організаційних змін (наприклад, реструктуризація підрозділів). Але відповідальність за ініціювання або законну участь у роботі з персоналом була покладена на сприятливе налаштування втручань щодо змін у бухгалтерському обліку. Згодом отримані результати проілюстрували ризик рутинної жорсткості, коли менш успішна стратегія впровадження ставила під загрозу введення в дію стратегії управління персоналом, а також пов'язану з нею роль «агентства зі зміни кадрів» [81].

По-перше, порівняння випадків адміністративного управління персоналом виявляє докази того, що отримання трохи більшого, ніж «спонсорство» з боку вищих ешелонів, збільшувало ризики для змін у бухгалтерському обліку і, як наслідок, для стратегічно вирівняної моделі систем управління персоналом.



Згідно з цим, дилема між менш професійним відділом кадрів і відповідальністю за управління персоналом, делегованою в «слабку» сферу стратегічної поведінки, поставила під загрозу значення, яке приписується HRD для зміни бухгалтерського обліку. Ефект виникає, головним чином, у зв'язку з (формальною) авторизацією: управлінська відповідальність і, відповідно, керівництво проєктами були покладені фінансовими директорами як додаткове завдання їх щоденного навантаження, включаючи специфічні ризики невдач на індивідуальному рівні (наприклад, слабкі навички управління персоналом та змінами або рутини). Потенціал залучення HRM знизився з наступних трьох питань:

– Що стосується втручань у сфері бухгалтерських змін, то рівень досвіду з цим типом більш складних і трансформаційних змін був низьким. Зміна обставин, аналогічних змінам в бухгалтерському обліку, раніше не була спрямована. Дійсно, актуальність втручань у сфері управління персоналом (наприклад, короткострокове навчання персоналу) була загально визнаною, але керівництво проєктів, а також менеджери з персоналу оцінювали фактичну необхідність як низьку.

– У відділах кадрів досвід зміни систем управління персоналом виправдав очікування, які вимагали прийняття «стратегічного» агентства кадрових змін. Цей стан показаний на прикладі D. У період ініціації відділ кадрів організував робочу групу для повторного запуску застарілої процедури навчання персоналу, але на завершальному етапі запропонована система управління персоналом була відхилена муніципальною радою через фінансові вимоги. Аналогічно, у випадку E, зміна систем управління персоналом була «запланованим проєктом», який розпочався у 2001 році та розпочався у 2005 році. Знову ж таки, ні відділ кадрів, ні діяльність зі зміни кадрів не були задіяні та не були узгоджені з втручаннями щодо змін у бухгалтерському обліку. На відміну від визначеної ролі HR, HR-офіцери делегували відповідальність за процеси, пов'язані з HRD, керівництву проєктів.

– Управлінська рутинізація в HRM або змінній діяльності все ще «знаходиться на стадії розробки». Кадровий склад менеджерів з персоналу базується на адміністративній кар’єрі та подальшій освіті з питань управління персоналом. Також HR-менеджерам бракує професіоналізму як агентів змін через коротку історію реформ, що обмежує їхні можливості для розвитку необхідної експертизи.

В цілому, відділи кадрів ініціювали або продовжували функціональну професіоналізацію, але стратегічна інтеграція обмежувалася формальним дозволом. Управлінська відповідальність була частково розпливчастою, а ініціативи, пов’язані з персоналом, більш-менш явно делегувалися «вгору», зокрема через провідну роль бухгалтерської сфери. Ефект був двояким. По-перше, ініціювання інвестицій в управління персоналом залежало від HR-експертизи керівників проєктів і того, як HR-інтервенції відповідали їхньому інтересу. Стан проілюстровано на прикладі Д. Аналіз прогалин обмежувався неформальними та ситуативними відносинами з точки зору того, що працівники проєкту шукали експертизу, пов’язану з управлінням персоналом, для вирішення останніх питань впровадження. По-друге, спрямованість і стійкість інвестицій в управління персоналом залежали від успіху і спадкоємності управлінського керівництва в періоди змін. Коли змінювалися цілі або цілі інвестицій в ресурси (випадок Е), або коли управління проєктами зазнавало обороту або просування по службі (випадок D), то інвестиції в управління персоналом опинялися під загрозою. Наприклад, у випадку D плинність кадрів фінансового директора призвела до індивідуального просування керівника проєкту та його співкерівника. Як наслідок, була ослаблена управлінська відповідальність, а також знизилася експертиза в бухгалтерському обліку та управлінні змінами. За аналогічною ситуацією кейс Е продемонстрував можливість коригування та посилення ролі HRM. Статус-кво значно змінився, оскільки фінансовий директор змусив переорієнтувати зміни в бухгалтерському обліку на більш трансформаційний підхід. У цьому випадку «відділ кадрів» був замінений

консалтинговою компанією з бухгалтерського обліку, яка несе відповідальність за виконання необхідної програми навчання персоналу.

По-друге, порівняння випадків *стратегічного* управління персоналом у контексті більш перспективних втручань у сфері бухгалтерського обліку показало, що більш спеціалізована стратегія впровадження регулює діяльність HRM з точки зору розподілу обов'язків з управління персоналом та призначення керівних ролей. В обох дослідницьких центрах «порядок впровадження» створює управлінські обов'язки для інвестицій у управління персоналом, спираючись на формальну авторизацію, а також повторювані моделі агентства змін у термінах попереднього управлінського досвіду або організаційних рутин, достатньо допоміжних, щоб впоратися з викликами діяльності зі змін. Отримані дані свідчать про те, що втручання зі зміни в бухгалтерському обліку формально дозволені як основне завдання фінансового відділу (випадки А і Б). Наприклад, у випадку Б роль керівництва була доручена досвідченому фінансовому директору і виконувалася штабним підрозділом, який рішуче підтримує виконання шляхом детального планування завдань. Відділ кадрів визначив себе як постачальника послуг для зміни бухгалтерського обліку, а директор з персоналу вимагав їх залучення до групи управління проектами. Згодом цільова група з управління персоналом роробила, впровадила та переглянула модульну програму навчання персоналу і, таким чином, розширила її до більш складної стратегії управління персоналом з точки зору розвитку *«професійної бухгалтерської робочої сили»*. Архівні документи також ілюструють всеосяжність, а також політичну підтримку, посиляючись на внутрішню, цільову групову оцінку необхідності розвитку бухгалтерського обліку. Гнучкість цього наказу впливала з основних елементів: по-перше, проєктування модульності в програмі навчання персоналу, а по-друге, перебудови програм управління персоналом робочою групою з управління персоналом при зміні вимог. Крім того, була передбачена додаткова кар'єрна програма для підтримки внутрішньої передачі знань організаціям та публічним службам. Керівник проєкту розповіла про джерела роботи агентства HR change:

*"Ми сказали: недостатньо, щоб офіси були навчені. Нам потрібні люди, які їх супроводжують послідовно. Ті, хто там перебуває, націлені працювати на 100% виключно на передбачене завдання – «консультувати» підрозділи державної служби. Це була оцінка нас, без особливого підтрунтя».*

На противагу цьому, дані розкривають можливі наслідки інституціоналізованого набору організаційних правил та рутин, встановлених для координації та використання змін у зв'язку з більш-менш успішною історією діяльності з модернізації (наприклад, заява про місію, бюджетні плани/контроль, внутрішній бенчмаркінг). Випадок А показує такий ефект вбудованості, як «порядок впровадження» був викликаний формально санкціонованими правилами та процедурами (наприклад, угодою з персоналом), вже спрямованими на закріплення тривалого процесу модернізації (початкова дата 1993 року). Це проявилось в усталених і прийнятих організаційних розпорядженнях, які регулюють (формальну) інтеграцію організаційних одиниць (HR, технології), а також залучення співробітників (рада персоналу). Незважаючи на це, втручання зі зміни в бухгалтерському обліку були аналогічним чином визначені як сфера фінансового відділу, управлінська відповідальність якого покладена на проектну групу. Однак, як зазначив один з асистентів проекту: *«Команда спирається на добре налагоджені структури»*. Останнє спостереження є важливим. Подібно до підходу *«внутрішнього консультування»* (випадок Б), актуальність обміну бухгалтерськими знаннями проявлялася протягом усього періоду розвитку. Спираючись на перший досвід на рівні департаменту, було розроблено більш формалізовану та інтегровану концепцію консультування та наставництва, яка *«символізує свою долю чотирилистою конюшиною»* (асистент проекту, випадок А). Таким чином, термін «інтегрований» відноситься до різних галузей бухгалтерської експертизи (фінансової, нарахування, собівартості та обліку активів), необхідних для підтримки відомчого переходу до систем бухгалтерського обліку на основі нарахування.

Посилаючись на концепцію колективного лідерства в організаціях публічної служби, Деніс з колегами [92] запропонували теорію стратегічних змін і впливу розподілених лідерських ролей, що передбачає необхідність справлятися з дилемами, пов'язаними з цими потенційно протилежними силами. При розгляді зв'язку між втручаннями в бухгалтерському обліку та розподілом ролей керівництва HR, стратегія тимчасового брекетингу в цьому дослідженні наголошує на розрізненні двох механізмів при розгляді динамічної напруженості в процесі формування HR-стратегії:

– Ефект *делегування*, оскільки він підкреслює «стратегічну» роль HRM з точки зору напруги між професіоналізацією операційних можливостей HR та передачею відповідальності за управління персоналом публічним службам, які мають бути врівноважені формальним дозволом і, ймовірно, інституціоналізованим набором організаційних правил та рутин;

– Ефект *вирівнювання*, оскільки він розглядає роль «агента змін» у HRM з точки зору напруженості між короткостроковими та довгостроковими наслідками HRD, яка має бути врівноважена (виниклими) управлінськими та організаційними рутинами, що регулюють управлінську відповідальність за інвестиції в управління персоналом у часі.

В цілому, порівняльний аналіз вбудованих моделей формування стратегії управління персоналом показав, що професіоналізм і операційна залученість не замінюють механізми для того, щоб стати більш стратегічними в HRM в контексті заходів бухгалтерських змін. Це відображає попередні висновки та проілюстрували, що корисно додатково врахувати еволюцію агентства зі зміни кадрів в органах місцевого самоврядування.

Аналізуючи дані, можна помітити, що значимість та різноманітність дій, задіяних протягом усього процесу, що лежать в основі виникнення та результату змін у системі управління персоналом в контексті організаційного оновлення в органах місцевого самоврядування, є досить показовою. Термін «стратегічні практики управління персоналом» корисний як ярлик для розрізнення діяльності та процесів управління персоналом, які відбуваються, коли з'являється та

виконується стратегія управління персоналом (внутрішня вертикальна відповідність), від тих видів діяльності, які відбуваються під час впровадження систем управління персоналом, з точки зору горизонтальної відповідності та сили операційних практик управління персоналом у певній галузі (наприклад, кадрове забезпечення, компенсація або розвиток). Замість того, щоб виявляти однорідність зусиль, аналіз підкреслює, що стратегічні практики управління персоналом, які залучаються, варіюються протягом усього процесу формування HR-стратегії.

Для подальшого теоретизування цієї відмінності в дискусії розглядається початковий кадр і наводиться розширена графічна модель (див. рис.3.1), який спрямований на виявлення стратегічних активностей управління персоналом на трьох послідовних етапах, щоб пояснити, як відбуваються закономірності змін у системі управління персоналом, тим самим пропонуючи подальше розуміння механізмів навігації в комплексному процесі.

Стрілки (a1, a2, a3) на рис. 3.1. демонструють чіткі, але навіть прямі наслідки (як внутрішнього, так і зовнішнього) інституційного тиску на організації державної служби, який з часом призводить до змін у стратегічній поведінці в організаційних сферах, наприклад, у таких сферах, як бухгалтерський облік або управління персоналом (a1). Більше того, латентна напруга між динамікою інституційних змін відповідно до таких сфер пов'язана між собою, коли інституційні фактори змушують навмисні організаційні реакції, які неминуче включають крос-функціональну інтеграцію (a2), оскільки цей етап, що виявляє організаційну напруженість, є більш очевидним і помітним. Таким чином, випадок всеосяжної програми модернізації, що формує архітектуру системи управління персоналом (a3), охоплює діалектичний зв'язок, оскільки динаміку змін у конкретній галузі слід розглядати як взаємопов'язані і, ймовірно, суперечливі сили, які виникають і запускають діяльність, пов'язану зі змінами, пов'язаними з персоналом [93].

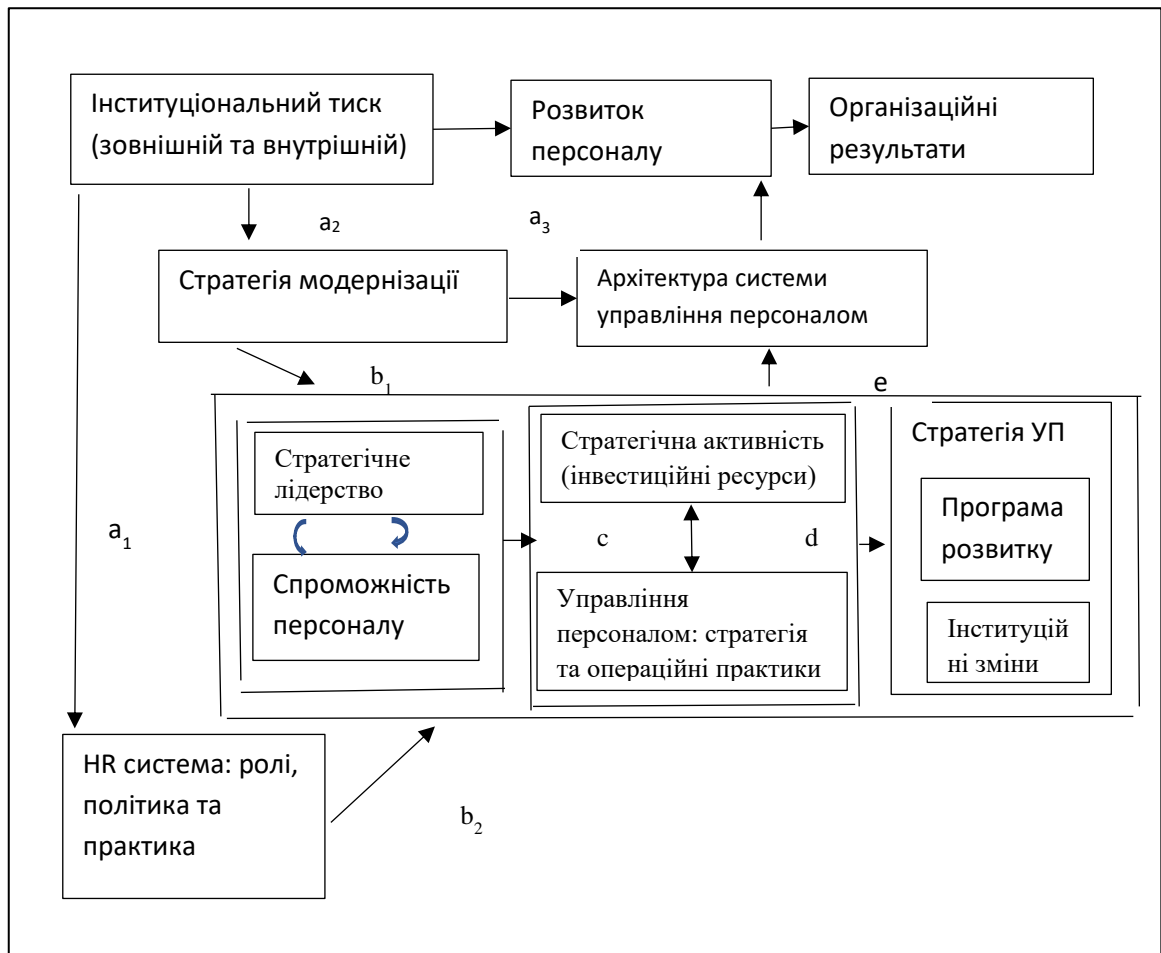


Рис.3.1. Передумови та наслідки стратегічного (публічного) управління персоналом ОМС: розширена візуальна карта

Відповідно, попередні дослідження державних HRM вказували на актуальність *подвійних стратегій управління персоналом* [94], зокрема, тому, що організаціям, що надають державні послуги, доводиться з часом коригувати свій функціональний професіоналізм, щоб залишатися ефективними в умовах зміни інституційних сил. Визнання цього типу стратегічної напруженості вказує на важливість організаційної жорсткості та інерції, коли ефекти більш реактивної або адміністративної спроможності управління персоналом зіставляються з діапазоном процесів зміни публічної служби [66]. Цей акцент на попередників і притаманну їй напругу стратегічної поведінки HR на організаційному рівні аналізу необхідно доповнити аналізом на рівні процесу, зокрема, щоб розплутати послідовність стратегічних практик управління персоналом, за яких може відбутися кінцевий стан зміни систем управління персоналом.

Стрілки (b1, b2) також показують каталітичний ефект, який підкреслює діалектичний зв'язок по відношенню до стратегічної діяльності HR, що виникає в разі суперечливої динаміки змін у взаємопов'язаних областях функціональної області. Як показує, наприклад, аналіз кейсів «модернізації», а також «професіоналізації», більш комплексна програма модернізації визнавала проблеми, пов'язані з управлінням персоналом. Однак вирішення стратегічних проблем управління персоналом не було зіставлено з точки зору пріоритезації або паралелі ролей у сфері управління персоналом або стратегічних практик на початку заходів щодо змін у бухгалтерському обліку. Більш стратегічна роль HRM щодо управлінських повноважень для вирішення проблем, пов'язаних з персоналом, виявилася неоднозначною, оскільки питання, що стосувалися, наприклад, «внутрішньої вертикальної відповідності» між політикою управління персоналом та практиками навчання персоналу, залишалися непов'язаними. Зокрема, ефект «делегування» підкреслює вбудованість агентства зі зміни в персоналі, або, точніше, розподіл управлінської відповідальності за керівництво змінами в системі управління персоналом через умовні обставини, такі як (формальні) структури та рутина змін, що відбуваються. Фактори, що суперечать діяльності зі зміни кадрів, були різними (наприклад, залежності в портфелі інвестицій ресурсів), але включають в себе передачу управлінської відповідальності персоналу на рівень державної служби і, як наслідок, те, що будь-який тип агентства зі зміни кадрів спирається на попередню конфігурацію стратегічних питань управління персоналом за більш-менш перспективним «порядком впровадження». Відповідно, аналіз даних показує, що зсув у бік агентства зі зміни кадрів виникає з часом, до певної міри як наслідок схвальних ефектів «порочного кола» проведення модульних тренінгів з управління персоналом. Стратегічні занепокоєння у сфері управління персоналом були ініційовані, а також виконувалися тими агентами змін, які відповідали за керівництво широкомасштабними заходами змін, головним чином, коли стан результату стає більш безпосередньо пов'язаним з жорсткостями, викликаними короткостроковою або довгостроковою діяльністю HR. Таким чином,



стратегування з питань управління персоналом стосувалося скоріше рівня процесу та невід'ємної напруженості в управлінні організаційними змінами та інвестиціями в управління персоналом, ніж самого відділу кадрів, незважаючи на нещодавній стан ролей у сфері управління персоналом або стратегічної практики. Як уже зазначалося, «порядок впровадження» позначає попередні управлінські та організаційні процедури для виконання стратегічного узгодження в області діяльності зі зміни бухгалтерського обліку. Таким чином, у випадку більш комплексних організаційних змін стратегічна роль управління персоналом, якщо вона існує, залишається головним чином як перехідний стан стратегічних практик управління персоналом, що викликає певні зрушення в системах управління персоналом, а також як специфічний тип агентства зі зміни кадрів, коли протиставляється діалектичне відношення до більш поступових або радикальних перспектив організаційних змін.

Стрілка (с) вказує на каталітичний ефект, який конкретний кінцевий стан агентства з управління персоналом має як тригер завдання фактично розробити внутрішньо узгоджену стратегію управління персоналом з точки зору попередньої здатності цілеспрямовано виконувати (стратегічні) практики управління персоналом, використовуючи модульність операційних, короткострокових систем управління персоналом для забезпечення розвитку робочої сили та потенціалу в довгостроковій перспективі. Попередні дослідження визнали важливість внутрішньої вертикальної відповідності, яка розглядається як стратегічне узгодження на різних рівнях HR-систем, політик і практик [94]. Дослідження доповнює цю сферу досліджень, демонструючи, що сила архітектури системи управління персоналом впливає з (стратегічних) практик управління персоналом, які дозволяють і змушують аналізувати «ресурсний розрив». Зокрема, як процедурні збої (випадки D та E), так і більш формалізовані графіки впровадження, а також концепції переналаштування фінансових робочих процесів (випадки A, B та C) спричинили міждоменну співпрацю відповідно до рівня стратегічного узгодження, з точки зору політики та практики управління персоналом, які поступово розвиваються та

відрізняються від суті короткострокових тренінгів з управління персоналом. Шляхи еволюції аналізу «ресурсного розриву» включали, на перший погляд, призначення практик координації шляхом створення цільових груп з управління персоналом, а також розвиток спеціалізованої експертизи в галузі управління персоналом: більш складні програми навчання персоналу та, можливо, акцент на стратегічних питаннях управління персоналом щодо довгострокового розвитку потенціалу робочої сили (Випадок А, стратегія управління персоналом, орієнтована на можливості; Випадок Б – стратегія управління персоналом, орієнтована на потреби). Відповідно, стратегічна інтеграція зменшується, коли зусилля з використання стратегічного потенціалу HRM для конкретної галузі відрізняються, включаючи тимчасовий ризик плинності кадрів і загрози розгортання ресурсів (випадки С і D). Факти також свідчать про те, що «девіантна інновація» або більш конкретно цілеспрямовані дії по вертикалі шляхом спроб удосконалити стратегію управління персоналом, відбуваються на додаток до відділу кадрів і його професійної експертизи, якщо вони є. З точки зору взаємодоповнюваності, питання управління персоналом з боку «стратегії» значно впливають на хід стратегічного вирівнювання, наприклад, шляхом забезпечення передачі бухгалтерських знань шляхом коригування HR-процесів, таких як *«внутрішнє консультування»* та конкретні програми кар'єри в HR (випадки А і В) – і навпаки, коли взаємне узгодження таких процесів управління персоналом не спрацювало [94]. Таким чином, розуміння того, як виникає стратегічне узгодження, має виявити можливі суперечливі наслідки діяльності зі зміни кадрів по обидва боки стратегічної медалі, а також їх часове розташування. Зокрема, стратегія тимчасового брекетингу, на якій наголошується в цьому дослідженні, показує, що використання процесів управління персоналом, пов'язаних з трансформацією, відійшло від широко домінуючого режиму навчання персоналу *«управління системою»*, тим самим вказуючи як на конкуруючі сили, так і на механізми узгодження, які призводять до адміністративної або більш стратегічної позиції у зміні архітектури систем управління персоналом, з точки зору стратегії управління персоналом,

розпочатої на початку періоду впровадження. Нарешті, стрілка (d) показує кінцевий стан, який охоплює рівень політики та практики управління персоналом, а також нові «інститути, що потребують змін», за допомогою яких відбувається фактична реалізація програм управління персоналом.

Оцінено перспективу, орієнтовану на ресурси та можливості, для вивчення процесу формування стратегії управління персоналом на прикладі шести місцевих органів місцевого самоврядування Німеччини. Очевидно, що такі концепції, як стратегічні практики управління персоналом, дозволяють краще зрозуміти зв'язок між інституційним тиском, розвитком персоналу та вдосконаленням потенціалу шляхом врахування внутрішньої напруженості агентства зі зміни кадрів та стратегічного узгодження. Це ґрунтується на попередніх дослідженнях у сфері публічного управління персоналом та стратегічного управління персоналом, але наголошує на послідовному та коеволюційному порядку стратегічних змін та формування стратегії управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Розгляд процесного рівня аналізу в стратегічному управлінні персоналом відкриває ряд питань для подальших досліджень, зокрема повідомили про теорію стратегічних змін та управлінського лідерства, що передбачає необхідність виявлення генеративних механізмів або сил зв'язку чи вирівнювання. У цьому дослідженні розглядаються сили узгодження в термінах стратегічних практик управління персоналом, які стосуються різних рівнів стратегічних змін, на що вказує відмінність потоків ресурсів, пов'язаних зі зміною архітектури системи управління персоналом за адміністративною або стратегічною схемою та узгодження розвитку HR (запасів) з реконфігурацією спроможностей. Одне з обмежень полягає в тому, що це дослідження базується на конкретній обстановці, що представляє німецьке місцеве самоврядування; крім того, аналіз даних фокусує стратегічний HRD в контексті управління змінами в бухгалтерському обліку. Звичайно, було б корисно дослідити цей феномен на більш змішаній вибірці органів публічного управління та з різним підходом до питань стратегічних змін, наприклад, для вивчення ефектів практик управління персоналом, спрямованих на подолання

проблем внутрішньої горизонтальної пристосованості до управління персоналом. Проте, як показали результати, також було б корисно дослідити взаємозв'язок між розвитком кадрів (фондів) та реконфігурацією спроможностей з урахуванням різноманіття державних послуг у місцевому самоврядуванні. Акцентування уваги на цих відносинах залишається наступним кроком у логічній моделі модернізації органів місцевого самоврядування шляхом зміни бухгалтерського обліку, яка враховує опосередкований вплив розвитку HR на його організаційні результати.

## ВИСНОВКИ

1. Узагальнено теоретичні підходи до дослідження процесів відтворення та розвитку кадрового потенціалу, доведено необхідність імплементації сучасних концепцій управління кадровим потенціалом в системі місцевого самоврядування, визначено актуальні проблеми розвитку людських ресурсів громад, вирішення яких потребує розроблення адекватних управлінських механізмів, вибору раціональних інструментів підвищення ефективності управлінських кадрів, компетентнісного підходу та стратегічного управління персоналом.

2. З'ясовано мету, принципи, механізми публічного управління кадровим потенціалом в системі влади, доведено, що в межах дослідження доцільно використовувати поняття управління кадровим потенціалом в системі місцевого самоврядування як системний, організований процес ефективного використання персоналу, який необхідно мотивувати і розвивати, щоб досягти стратегічних цілей організації. До функцій управління кадровим потенціалом зараховані: планування, добір (рекрутинг), професійний розвиток, оцінювання показників діяльності, мотивація, підтримка робочих відносин з метою максимального використання потенціалу людських ресурсів.

Обґрунтовано необхідність упровадження в системі місцевого самоврядування нової моделі управління кадровим потенціалом, яка відповідає стандартам функціонування публічної служби в європейських державах, слугує принципам належного врядування, враховує специфіку поєднання на місцевому рівні вирішення як загальнодержавних, так і локальних управлінських завдань.

Те, як організації створюють стратегічний зв'язок між цілями організації, системами управління персоналом і ефективністю, є наріжним каменем стратегічних досліджень управління людськими ресурсами. Доеднуємось до інтерпретації стратегії управління персоналом як моделі запланованого розгортання персоналу та діяльності, спрямованої на те, щоб організація могла досягти своїх цілей. Для того, щоб класифікувати такі моделі формування стратегії управління персоналом, конфігураційний підхід спрямовує увагу на два

набори відповідності або узгодження між організацією та стратегією управління персоналом, які припускають стійкий ефект ефективності: стратегічні непередбачені обставини та вертикальний зв'язок (або зовнішнє вирівнювання) з точки зору відповідності між цілями організації та певною моделлю управління персоналом; горизонтальний зв'язок (або внутрішнє вирівнювання) щодо узгодженості між групою практик управління персоналом, наприклад, високозобов'язаними або високопродуктивними робочими системами. Цей напрям досліджень підкреслює, що конфігурація організаційних факторів з точки зору альтернативних способів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування визначають свої сфери публічних послуг, а також архітектура певних систем управління персоналом максимізують еволюційну придатність, що, можливо, відображає стан ефективного результату.

3. Обґрунтована необхідність використання позитивного зарубіжного досвіду, який може бути адаптований в системі управління кадровим потенціалом, до якого зараховані: принципи публічної служби в Європейському Союзі; ставлення до державного службовця, як до головного активу і ключового ресурсу ефективної роботи державного органу, інструменти управління персоналом – HR- статистика, HR-аналітика, «agile – HR модель», нові стратегії навчання, використання «платформи досвіду» («experience platforms»), «платформ мікро- навчання» («micro-learning platforms»), системи управління навчанням (LMSsystems).

4. Для підвищення управлінської компетентності та професійного розвитку персоналу органів місцевого самоврядування запропоновано здійснити конкретизацію організаційно-правової форми служб управління персоналом; впроваджувати стратегічну систему управління персоналом, аналітико-прогностичний підхід, який передбачає використання HR-аналітики, інформаційну систему управління кадровим потенціалом; застосовувати двокомпонентну модель HR-менеджменту, нові технології управління кадровим потенціалом.

5. Розроблено практичні рекомендації щодо реалізації стратегії

управління персоналом, яку можна тлумачити або в термінах організаційної відповідності, різноманітності кадрових політик або практик і, відповідно, їх успішної реалізації, або як процес прийняття рішень та лідерства, за допомогою якого стратегія управління персоналом обговорюється та об'єднується для досягнення організаційних цілей. Таким чином стратегія відноситься до сукупності сил, які уможливають або обмежують зміни в політиці управління персоналом, що призводить до унікального стану результату з точки зору сильних або слабких практик управління персоналом, більш-менш узгоджених з організаційною стратегією.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Персонал. Словник української мови: в 11 томах. <http://sum.in.ua/s/personal>
2. Нікіфоренко В.Г. (2013). *Управління персоналом*. Одеса: Атлант. [http://lib-net.com/content/9485\\_Personal\\_organizacii\\_stryktyra-\\_yakisni\\_harakteristiki.html](http://lib-net.com/content/9485_Personal_organizacii_stryktyra-_yakisni_harakteristiki.html).
3. Серьогін С. М. (2019). *Управління персоналом в органах державної влади*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ.
4. Волянська-Савчук Л. В. (2014). Сучасна концепція системи управління персоналом. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. №7. 149-154.
5. Азарова А. В., Мороз О. В., Лесько О. В., Романець І. (2014). *Управління персоналом*. Вінниця: ВНТУ..
6. Шиманська О. (2019). Стратегічне управління персоналом підприємства в сучасних умовах. *Економіка і держава*. № 2. 66-70.
7. Балановська Т. І., Михайліченко М. В., Троян А. В. (2020). *Сучасні технології управління персоналом: навчальний посібник*. К.: ФОП Ямчинський О.В.
8. *Парламентські процедури*. Посібник для депутатів місцевих рад та громадських активістів. Волинський ресурсний центр. <http://ipro.org.ua>.
9. Кац Д. Г. (2012). Успішність управління персоналом у системі органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Менеджмент*. Вип. 4. 317-323. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_uprav1\\_2012\\_4\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav1_2012_4_43).
10. Ковбасюк Ю.В., Трощинський В.П., Сурмін Ю.П. (2010). Енциклопедичний словник з державного управління. К.: НАДУ.
11. Жовнірчик Ю. Ф. (2017). Сучасна кадрова політика в органах державної влади та місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. № 12. 102-107.
12. Аксьонова О. В., Волківська А. М., Яценко О. М. (2022). Теоретичні та



організаційні аспекти формування та реалізації кадрової політики в органах державного та місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: удосконалення та розвиток*. № 1. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2602>  
DOI: 10.32702/2307-2156-2022.1.30.

13. Яцуба В.Г. (2015). Удосконалення адміністративно-територіального устрою – не можна робити необдуманих кроків. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення. К.: ПРЕС.

14. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. (2005). Управління персоналом. К.: «Кондор».

15. Кормишкін Ю.А., Уманська В.В. (2021). Ефективні інструменти управління персоналом в органах місцевого самоврядування. *Вісник аграрної науки Причорноморського регіону*. Випуск 4. 24-34. DOI: 10.31521/2313-092X/2021-4(112).

16. Набока Л.В. (2021). Врахування психологічних особливостей діяльності посадових осіб у кадровому управлінні органів місцевого самоврядування. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали XI Міжнародного науково-практичної конференції. Київ: Дублін. с. 35-40.

<https://vadnd.org.ua/app/uploads/2021/06/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84-11-2.pdf#сторінка=36>.

17. Дрогобицька О. (2020). Шляхи підвищення ефективності системи управління персоналом державної служби Теорія і практика управлінської діяльності в умовах соціокультурних перетворень: науково-практичні матеріали. конф.: Тарас Шевченко ЛНУ. (pp.32- 37).

18. Global Competitiveness Index of World Economic Forum. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ049>

19. Армстронг М. (2009). Практика управління людськими ресурсами. <https://bookmood.com.ua/ua/elektronnaya-kniga-praktika-upravleniya->

chelovecheskimi-resursami-maykl-armstrong/

20. Chia R., King I. (1998). The organizational structuring of novelty. *Organization*. Vol. 5. No. 4. Pp. 461-478

21. Рачинський А. П. (2009). Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монографія. К. НАДУ, 316 с. [academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/c3fb98ec-fca1-4c99-b9e5-f0e0bb2bc651.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/c3fb98ec-fca1-4c99-b9e5-f0e0bb2bc651.pdf)

22. Петрова, І. Л. Стратегічне управління людськими ресурсами : навч. посіб. К. КНЕУ. 2013. 466.

23. Хандій О. О. Управління персоналом підприємства: концептуальне визначення та механізми розвитку: монографія. Луганськ. Вид-во СНУ ім. В. Даля. 2010. 240

24. Мейбі К., Пью Д. (1998). Стратегії управління складними змінами. МІМ ЛІНК. 72.

25. Адаптивне управління: сутність, характеристика, моніторингові системи: кол. монографія: Г. В. Єльнікова, Т. А. Борова, О. М. Касьянова, Г. А. Полякова та ін. / За заг. ред. Г. В. Єльнікової. Чернівці. Технодрук. 2009. 572.

26. Ващенко К.О. (2017). Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ. 416.

27. Войтович Р. В. (2007). Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія. За заг. ред. д-ра філос.наук, проф. В.М.Князева. К.: Вид-во НАДУ. 680.

28. Діденко Н.Г., Зелінська Н.Є. (2018). Управління людськими ресурсами в органах державної влади в сучасному науковому дискурсі. *Економіка та держава: Науково-практичний журнал*. Серія «Державне управління». № 7. 38-43.

29. Людський потенціал: механізми збереження та розвитку (2008) : [монографія] / О. Ф. Новікова [та ін.] ; НАН України, Інститут економіки промисловості. Донецьк: [б.в.]. 468.

30. Поспелова Т.В. (2015). Методологічні основи державного регулювання

у сфері людського розвитку в умовах трансформації українського суспільства. *Освітологія: українсько-польський щорічник*, IV, С. 21-26.  
<http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/13027>

31. Ульріх Д. (2007). Ефективне управління персоналом: нова роль HR-менеджера в організації. Видавництво. Хата. «Вільямс». 303.

32. Пашко Л.А. (2010). Принципи управління людськими ресурсами як основа дієвості суб'єкт-об'єктної взаємодії. *Електронне наукове фахове видання Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління: теорія та практика»*. 2.  
<http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10plasov.pdf>

33. Stewart T. A. (1997). *Intellectual capital: The new-wealth of organizations*. NY: Doubleday. 278.

34. Артеменко Н.Ф., Гончарук Н.Т. (2012). Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології : монографія. *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ*. 184.

35. Василевська Т. Е. (2016). Ціннісні виміри вироблення публічної політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. Вип. 1. С. 194-206.  
[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend\\_2016\\_1\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2016_1_12).

36. Прудіус Л. В. (2012). Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні: монографія; за заг. ред. С. Д. Дубенко. *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. К. : [б. в.]. 232.

37. Контури нового управлінського курсу трансформації України (2004) : наук. вид. / А. О. Гошко, Г. А. Дмитренко, В. М. Князєв. К. : [б. в.]. 175.

38. Сучасні технології роботи з персоналом (2010): наук. розробка / авт. кол.: С. Серьогін, І. Шпекторенко, Н. Липовська та ін. К. НАДУ. 48.

39. Державна кадрова політика: теоретико – методологічне забезпечення (2008): монографія / В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. В.М. Олуйка. К. НАДУ. 418.

40. Пахомова Т. І. (2002). Державна служба: система і особистість : монографія Одеса : ОРІДУ НАДУ. 410.
41. Рачинський А. П. (2009). Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монографія. К.:НАДУ, 316. [academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Monografiy/c3fb98ec-fca1-4c99-b9e5-f0e0bb2bc651.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/c3fb98ec-fca1-4c99-b9e5-f0e0bb2bc651.pdf)
42. Хаджирадєва, С.К. Ніколаєв, В.О. (2014). Сучасні підходи до навчання управлінців публічної сфери. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. Сер.: Державне управління. Т.15, Вип. 291. 251-262.
43. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики (2013): наук. розробка / [О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д.Заяць та ін.]. К. НАДУ. 64.
44. Becker Gary S. (1992) Fertility and Economy. *Journal of Population Economics*, Volume 5. Number 3. 185-201.
45. Уїтмор Дж. (2012). Coaching for Perfomance: Growing Human Potential and Purpose. <https://www.management.com.ua/books/view-books.php?id=1284>
46. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади (2015). : колект. монографія. С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 254.
47. Гончарук, Н.Т., Прудіус, Л.В. (2018). Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 6. № 1-2.
48. Байєрс Л. Л. Управління людськими ресурсами. *Інтернет-портал для управлінців*. <http://www.management.com.ua/hrm/hrm003.htm>
49. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. (1992). Основи менеджменту. <https://www.management.com.ua/books/view-books.php?id=1284>
50. Кінан Т. (2008). Управління людськими ресурсами, Edinburgh Business School, Heriot-Watt University. HM-A3-engb 1/2008 (1014). 9-10.

<http://www.ebsglobal.net/documents/course-tasters/russian/pdf/hr-bk-taster.pdf>

51. Грехем Х.Т., Беннетт, Р. (2003). Управління людськими ресурсами: Навч. посіб для ЗВО. <https://www.management.com.ua/books/view-books.php?id=1284>

52. Чижова С. М. (2014). Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування на рівні міста. Дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.03, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ. 200.

53. Сардак С. Е. (2014). Глобальна регуляторна система розвитку людських ресурсів. Дис. д-ра екон. наук: 08.00.02, Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". К. 240.

54. Матвіїшин Є.Г. (2011). Стратегічне управління людськими ресурсами : навчальний посібник. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 200.

55. Bach, Stephen, and Ian Kessler. 2017. HRM and the new public management. In *The Oxford handbook of human resource management*, ed. Peter Boxall, John Purcell, and Patrick M. Wright, 469–488. Oxford: Oxford University Press

56. Teo, Stephen T.T., and John J. Rodwell. 2017. To be strategic in the new public sector, HR must remember its operational activities. *Human Resource Management* 46(2): 265–284.

57. Guest, David, and Zella King. 2004. Power, innovation and problem-solving: the personnel managers' three steps to heaven? *Journal of Management Studies* 41(3): 401–423.

58. Hays, Steven W., and Richard C. Kearney. 2021. Anticipated changes in human resource management: views from the field. *Public Administration Review* 61(5): 585–597.

59. Ridder, Hans-Gerd, Alina McCandless Baluch, and Erk P. Piening. 2012a. The whole is more than the sum of its parts? How HRM is configured in nonprofit organizations and why it matters. *Human Resource Management Review* 22(1): 1–14.

60. Досвід децентралізації у країнах Європи (2015) : зб. док. пер. з іноз. мов

/ Заг. ред. В. Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 766.

61. Pichault, François. 2007. HRM-based reforms in public organisations: problems and perspectives. *Human Resource Management Journal* 17(3): 265–282.

62. Congress of Local and Regional Authorities Council of Europe. <http://www.coe.int/en/web/congress/home>

63. Пухкал О.Г. (2018). Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України. *Відкриті очі*. 25 січня 2018 року. [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post\\_25.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html)

64. Про державну службу: Закон України № 889-VIII (2015). <https://ips.ligazakon.net>

65. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства з питань державної служби України № 47 (2016). <https://ips.ligazakon.net>

66. Alfes, Kerstin, Catherine Truss, and Jas Gill. 2020. The HR manager as change agent: evidence from the public sector. *Journal of Change Management* 10(1): 109–127.

67. Tyson, Shaun. 2017. Human resource strategy: a process for managing the contribution of HRM to organizational performance. *International Journal of Human Resource Management* 8(3): 277–290.

68. Helfat, Constance E., Sydney Finkelstein, Will Mitchell, Margaret Peteraf, Harbir Singh, David Teece, and Sidney G. Winter. 2017. *Dynamic capabilities: understanding strategic change in organizations*. Oxford: Wiley-Blackwell.

69. Lapsley, Irvine. 2019. Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity? *Financial Accountability and Management* 15(3–4): 201–207.

70. Liguori, Mariannunziata. 2012. The supremacy of the sequence: key elements and dimensions in the process of change. *Organization Studies* 33(4): 507–539.

71. Reichard, Christoph. 2013. Local public management reforms in Germany. *Public Administration* 81(2): 345–363.
72. Whetten, D. 2019. Modeling theoretic propositions. In *Designing research for publication*, ed. A. Sigismund Huff, 217–250. Thousand Oaks: Sage Publications, Incorporated.
73. Amis, John, Trevor Slack, and C.R. Hinings. 2004. The pace, sequence, and linearity of radical change. *Academy of Management Journal* 47(1): 15–39.
74. Carlin, Tyrone M. 2005. Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector. *Financial Accountability and Management* 21(3): 309–336.
75. Teece, David J., Gary Pisano, and Amy Shuen. 2017. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal* 18(7): 509–533.
76. Greenwood, Royston, and C.R. Hinings. 2016. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review* 21(4): 1022–1054.
77. Hannan, Michael T., and John Freeman. 2017. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82(5): 929–964.
78. Leonard-Barton, Dorothy. 2012. Core capabilities and core rigidities: a paradox in managing new product development. *Strategic Management Journal* 13(1): 111–125.
79. Gilbert, Clark G. 2005. Unbundling the structure of inertia: resource versus routine rigidity. *Academy of Management Journal* 48(5): 741–763.
80. Liguori, Mariannunziata, and Ileana Steccolini. 2012. Accounting change: explaining the outcomes, interpreting the process. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 25(1): 27–70.
81. Truss, Catherine. 20019. Changing HR functional forms in the UK public sector. *International Journal of Human Resource Management* 20(4): 717–737.
82. Luoma, Mikko. 2000. Investigating the link between strategy and HRD. *Personnel Review* 29(6): 769–790.

83. Nyberg, Anthony J., and Robert E. Ployhart. 2013. Context-emergent turnover (CET) theory: a theory of collective turnover. *Academy of Management Review* 38(1): 109–131.
84. Bowen, David E., and Cheri Ostroff. 2014. Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the ‘strength’ of the HRM system. *Academy of Management Review* 29(2): 203–221.
85. Gratton, Lynda, and Catherine Truss. 2013. The three-dimensional people strategy: putting human resources policies into action. *Academy of Management Executive* 17(3): 74–86.
86. Wright, Patrick M., and Gary C. McMahan. 2012. Theoretical perspectives for strategic human resource management. *Journal of Management* 18(2): 295–320.
87. Doty, D. Harold, and William H. Glick. 2014. Typologies as a unique form of theory building: toward improved understanding and modeling. *Academy of Management Review* 19(2): 230–251.
88. Budäus, Dietrich, Christiane Behm, and Berit Adam. 2020. Germany. In *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*, ed. Klaus Lüder, and Rowan Jones, 273–388. Frankfurt: Fachverlag Moderne Wirtschaft
89. Langley, Ann. 2019. Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review* 24(4): 691–710.
90. Lapsley, Irvine, Riccardo Mussari, and Gert Paulsson. 2009. On the adoption of accrual accounting in the public sector: a self-evident and problematic reform. *European Accounting Review* 18(4): 719–723.
91. Kang, Sung-Choon, and Scott A. Snell. 2009. Intellectual capital architectures and ambidextrous learning: a framework for human resource management. *Journal of Management Studies* 46(1): 65–92.
92. Denis, Jean-Louis, Lise Lamothe, and Ann Langley. 2001. The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations. *Academy of Management Journal* 44(4): 809–837.



93. Smith, Wendy K., and Marianne W. Lewis. 2021. Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review* 36(2): 381–403.

94. Kepes, Sven, and John E. Delery. 2017. HRM systems and the problem of internal fit. In *The Oxford handbook of human resource management*, ed. Peter Boxall, John Purcell, and Patrick M. Wright, 385–404. Oxford: Oxford University Press.

95. Гавриш О.А. (2017). Технології управління персоналом: монографія. Київ. НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського». 528.

96. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 974-р (2017). <https://ips.ligazakon.net>