

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

студентки Шеляг-Кочерги Катерини Іванівни

академічної групи 281М-21з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Управління персоналом в органах місцевого самоврядування
України: сучасний стан та пріоритети розвитку»

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

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

Нормоконтролер:	Вишневська О. В.			
-----------------	------------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Управління персоналом в органах місцевого самоврядування України: сучасний стан та пріоритети розвитку».

112 стор., 4 табл., 10 рис., 2 додатки, 101 джерело.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ПЕРСОНАЛ, УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, РОЗВИТОК ПЕРСОНАЛУ, СЛУЖБА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Предмет дослідження – сучасний стан та пріоритети розвитку управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Мета дослідження – теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

У першому розділі досліджено теоретичні засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

У другому розділі охарактеризовано нормативно-правові засади, проаналізовано сучасний стан та визначено проблеми управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

У третьому розділі визначено напрями та механізми подальшого удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Personnel management in local self-government bodies of Ukraine: current state and development priorities».

112 pages, 10 figures, 4 tables, 2 applications, 101 sources.

LOCAL GOVERNMENT, PERSONNEL, PERSONNEL MANAGEMENT, LOCAL GOVERNMENT OFFICIAL, SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES, PERSONNEL DEVELOPMENT, PERSONNEL MANAGEMENT SERVICE.

Object of research – social relations arising in the process of personnel management in local self-government bodies of Ukraine.

Subject of research – the current state and priorities of the development of personnel management in local self-government bodies of Ukraine.

The purpose of research – theoretical substantiation and development of practical recommendations for improving personnel management in local self-government bodies of Ukraine.

In the first section examines the theoretical principles of personnel management in local self-government bodies of Ukraine.

The second section, the normative and legal foundations are characterized, the current state is analyzed and the problems of personnel management in local self-government bodies of Ukraine are identified.

In the third section defines directions and mechanisms for further improvement of personnel management in local self-government bodies of Ukraine.

Scope of practical application – local self-government bodies, self-organization bodies of the population, civil society institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	8
1.1. Поняття, принципи та функції управління персоналом в органах місцевого самоврядування.....	8
1.2. Методи та технології управління персоналом.....	22
1.3. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування як об’єкт наукових досліджень.....	31
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	40
2.1. Нормативно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.....	40
2.2. Організаційні засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України	56
2.3. Особливості управління персоналом у відділі соціального захисту населення Петрівської селищної ради Олександрійського району Кіровоградської області.....	63
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ..	71
3.1. Зарубіжний досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування та можливості використання його в Україні.....	71
3.2. Удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування України.....	83
3.3. Мотивація та стимулювання як інструменти ефективного управління персоналом.....	97
ВИСНОВКИ.....	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	113
ДОДАТКИ.....	124

ВСТУП

Завершення процесу формування нових територіальних громад актуалізувало питання пошуку, відбору, розстановки та професійного розвитку персоналу органів місцевого самоврядування. Адже ефективність та результативність діяльності самоврядних органів, успішність розвитку територіальних громад багато в чому залежать від освіченості, професійності та доброчесності посадових осіб місцевого самоврядування.

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування – це системний, комплексний і багатогранний процес. Досягнення високого рівня управління персоналом потребує досконалого законодавчого забезпечення, чітко визначеної організаційної структури, впровадження сучасних методів і технологій управління персоналом та наявності у керівників дієвих інструментів прийняття ефективних управлінських рішень.

Вимогою сьогодення є удосконалення конкурсних процедур та процедур проходження служби, зміцнення стабільності служби в органах місцевого самоврядування, модернізація системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, посилення їх соціального захисту та мотивації й стимулювання до досягнення ефективних результатів професійної діяльності. До того ж, розбудова професійної служби в органах місцевого самоврядування є стратегічним напрямом та важливою складовою належного державного управління в Україні.

Дослідженню різноманітних аспектів управління персоналом в органах місцевого самоврядування України присвячені численні наукові доробки вітчизняних учених. Зокрема, на особливу увагу заслуговують роботи таких учених, як: Н. Артеменко, О. Васильєва, Н. Гавкалова, Н. Гончарук, І. Гусак, Н. Жиденко, Я. Жовнірчик, Н. Ларіна, Л. Набока, В. Олуйко, Р. Примуш, А. Рачинський, О. Савченко-Сватко, С. Хаджирадева, І. Чорнобиль та ін.

Незважаючи на широкий спектр наукових розвідок, значну кількість думок та ідей, існує нагальна потреба в проведенні комплексного дослідження

управління персоналом в органах місцевого самоврядування України з метою визначення пріоритетів розвитку в умовах завершального етапу децентралізаційної реформи в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження є сучасний стан та пріоритети розвитку управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- розкрити сутність поняття та охарактеризувати принципи й функції управління персоналом в органах місцевого самоврядування;
- визначити стан дослідження проблематики управління персоналом в органах місцевого самоврядування в науковій літературі;
- проаналізувати нормативно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України;
- охарактеризувати організаційні засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України;
- узагальнити зарубіжний досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування та виявити можливості використання його в Україні;
- розробити практичні рекомендації щодо удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування України.

Методологічною основою кваліфікаційної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Для вирішення поставлених завдань у роботі застосовано комплекс взаємопов'язаних наукових методів, зокрема: діалектичний метод (під час визначення теоретичних підходів до управління персоналом в органах місцевого самоврядування); методи аналізу та синтезу (індукція й дедукція, порівняння, аналогія, класифікація) застосовувались на всіх етапах написання кваліфікаційної роботи для досягнення поставленої мети

дослідження; метод статистичного аналізу (для опрацювання статистичних даних щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування); компаративний метод (під час аналізу зарубіжного досвіду в цій сфері та виявлення можливостей адаптації його в Україні); методи моделювання та прогнозування (для визначення напрямів удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування).

Інформаційною базою кваліфікаційної роботи є: наукові праці вітчизняних вчених, Конституція та закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові документи Національного агентства України з питань державної служби, локальні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, дослідницькі та аналітичні матеріали громадських організацій, інтернет-ресурси органів місцевого самоврядування та аналітичних центрів.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, принципи та функції управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Однією із найважливіших сфер діяльності органів місцевого самоврядування, яка може багаторазово підвищити їх ефективність, є управління персоналом. Аналіз навчальної та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив, що на сьогодні немає єдиного визначення понять «управління персоналом», «управління персоналом публічної служби» та «управління персоналом в органах місцевого самоврядування». Найбільш розповсюджені тлумачення поняття «управління персоналом» наведено у додатку «А».

Варто зазначити, що науковці не тільки надають різні інтерпретації поняття «управління персоналом», а й використовують різні підходи визначаючи його. Так, частина авторів (Ф. Хміль, О. Крушельницька, Д. Мельничук) розглядають управління персоналом як систему. Зокрема, Ф. Хміль дає таке визначення: «управління персоналом – скоординована система заходів щодо формування та ефективного використання сукупного трудового потенціалу працівників у складних організаційних утвореннях ієрархічного типу» [100, с. 21].

Інші автори (М. Виноградський, А. Виноградська, О. Шканова) визначають управління персоналом як певний вид діяльності. На думку науковців, управління персоналом – це «діяльність організації, спрямована на ефективне використання людей (персоналу) для досягнення цілей, як організації, так і індивідуальних (особистих)» [15, с. 10].

Автори «Енциклопедичного словника з державного управління» цілком слушно додають, що управління персоналом – це цілеспрямована скоординована діяльність керівників та фахівців щодо формування та ефективного використання сукупного трудового потенціалу, яка включає

розробку концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів, формування системи управління персоналом [29, с. 127].

Аналогічне визначення надають і автори «Енциклопедії державного управління», зазначаючи при цьому, що сучасний науковий напрям управління персоналом формується на перетині наук: теорії і організації управління, психології, соціології, конфліктології, етики, економіки права, трудового права, політології та ряду інших [30, с. 473]. Управління персоналом, на думку науковців, полягає у формуванні системи управління персоналом, кадровому плануванні, проведенні маркетингу персоналу, визначенні кадрового потенціалу й потреби організації в персоналі, обліку та нормуванні чисельності робітників.

За визначенням В. Колпакова, управління персоналом організації – це цілеспрямована діяльність керівного складу організації, керівників і фахівців підрозділів системи управління персоналом, що охоплює розроблення концепції та стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом. Управління персоналом організації передбачає: формування системи управління персоналом; планування кадрової роботи, розроблення оперативного плану; маркетинг персоналу; визначення кадрового потенціалу і потреби організації в персоналі [93, с. 423-424].

Управління персоналом як специфічну функцію розглядають О. Крушельницька та Д. Мельничук. За їх визначенням, управління персоналом – це специфічна функція управлінської діяльності, головним об'єктом якої є люди, що входять до певних соціальних груп, трудових колективів» [45, с. 11].

Такої ж думки дотримується й В. Малиновський, який зазначає, що управління персоналом це «функція управління, пов'язана з плануванням, добором, розвитком, використанням, мотивацією людських ресурсів. Основною метою управління персоналом є поєднання ефективного навчання персоналу, підвищення кваліфікації та трудової мотивації для розвитку здібностей працівників і стимулювання їх до виконання функцій більш високого рівня» [52, с. 209]. Науковець вважає, що найважливішими складовими управління персоналом є: кадрове планування, добір персоналу, кадровий розвиток, утворення та діяльність служб, які спеціалізуються на роботі з персоналом.

Управління персоналом як процес розглядають Л. Балабанова та О. Сардак. За їх визначенням управління персоналом являє собою процес планування, наймання, оцінювання, розвитку та мотивації персоналу, спрямований на ефективне його використання та досягнення цілей організації і працівників [3, с. 18].

У свою чергу, В. Рудьєв, С. Буткевич та Т. Мостенська додають, що управління персоналом це «системно організований процес відтворення й ефективного використання всього персоналу організації, направлений на досягнення поставленої цілі» [83, с. 11].

На думку дніпровських науковців, управління персоналом – процес, спрямований на розробку і впровадження формальних систем, що забезпечують результативне та ефективне використання людського потенціалу для досягнення організаційних цілей. Управління персоналом – це найважливіша складова частина системи управління будь-якої організації, у тому числі державного органу та органу місцевого самоврядування [95, с. 26].

Повністю підтримуємо твердження О. Крушельницької та Д. Мельничука, що управління персоналом – це наука, і мистецтво ефективного управління людьми в умовах їх професійної діяльності. Це система принципів, методів і механізмів оптимального комплектування, розвитку й мотивації та раціонального використання персоналу [45, с. 17].

Автори понятійно-термінологічного словника «Управління людськими ресурсами» розмежовують поняття «управління персоналом» та «управління персоналом організації». На думку В. Коростельова, управління персоналом науковці визначають як: «всі управлінські дії, які безпосередньо впливають на працівників, зайнятих в організації. На практиці управління персоналом виявляється як реалізація комплексу функцій і завдань, головними з яких є: планування; проведення набору та відбору кадрів; організація та виконання робіт; формування сучасної системи мотивації персоналу; планування професійного і службового розвитку працівників; підвищення кваліфікації працівників та організація системи підтримки працівників» [93, с. 423].

Існують й інші визначення поняття «управління персоналом». Водночас, незважаючи на застосування різних підходів у процесі визначення поняття «управління персоналом» та існування значної кількості тлумачень даного поняття, практично у всіх визначеннях простежується спрямованість процесу управління персоналом на забезпечення ефективної діяльності організації й досягнення її цілей.

Враховуючи предмет нашого дослідження варто розглянути визначення понять «управління персоналом публічної служби» та «управління персоналом в органі місцевого самоврядування».

Автори термінологічного словника «Публічне управління» окремо виділяють поняття «управління персоналом у системі публічної служби» та «управління персоналом публічної служби». Управління персоналом у системі публічної служби, за визначенням Л. Дробязко – це «система взаємопов'язаних організаційних, економічних і соціально-психологічних методів зі створення умов для нормального функціонування, розвитку і ефективного використання особистісного потенціалу кожного працівника. Система управління персоналом передбачає: розробку концепції управління персоналом; формування персоналу (планування кількісної та якісної потреби, підбір, відбір, розміщення та використання); ділову оцінку; розвиток (навчання, підвищення кваліфікації, службово-професійне просування, управління кар'єрою, формування кадрового резерву); мотивацію (матеріальну та нематеріальну) і стимулювання; створення сприятливих умов праці; регулювання трудових відносин» [80, с. 180].

Управління персоналом публічної служби, за визначенням Н. Гончарук, це: «1) система організаційних, правових, соціально-економічних, психологічних і моральних відносин, які забезпечують ефективну реалізацію можливостей публічного службовця як в інтересах самого службовця, так і в інтересах органу публічної влади; 2) цілеспрямована діяльність керівників, керівників публічної служби, керівників і працівників служб управління персоналом, яка включає розробку стратегії кадрової політики, концепцію, принципи, форми, методи і технології управління персоналом професійної служби в державних і

недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування); 3) управлінський вплив, що реалізується у взаємозв'язках між суб'єктом (керівником публічної служби) та об'єктом (персоналом органу публічної влади) і здійснюється безпосередньо суб'єктом публічного управління, спрямований на пошук, оцінку, відбір (добір) персоналу, його соціальну адаптацію на посаді, професійний та кар'єрний розвиток, мотивацію і стимулювання до виконання завдань, що стоять перед органом публічної влади. На думку науковця, управління персоналом публічної служби можна розглядати як самостійно функціонуючу систему, передусім систему кадрової роботи, що включає реальні цілі, завдання, пріоритети, механізми і технології. Управління персоналом публічної служби передбачає нормативно-правове, методичне, організаційне, інформаційне, документаційне і ресурсне забезпечення системи управління персоналом, і має здійснюватися в межах і на основі сучасної державної кадрової політики, реалізації її цілей, принципів, стандартів та пріоритетів, є ефективним механізмом реалізації кадрової стратегії органу публічної влади, здатним суттєво підвищити ефективність його діяльності» [80, с. 180-181].

Управління персоналом у публічній службі являє собою процес планування, підбору, підготовки, навчання, мотивації та оцінки персоналу, спрямований на ефективне його використання та досягнення цілей як публічної служби, так і публічних службовців, цілком логічно зазначає колектив науковців на чолі з С. Хаджирадевою [97, с. 27-28]. Управління персоналом у публічній службі здійснюється в процесі виконання певних цілеспрямованих дій і передбачає такі основні етапи і функції: визначення цілей і основних напрямів роботи з персоналом в органах публічної влади; визначення засобів, форм і методів досягнення цілей; організація роботи щодо виконання прийнятих рішень; контроль виконання запланованих заходів; координація розроблених заходів.

Колектив науковців на чолі з В. Вакуленком, Ю. Дехтяренком та В. Куйбідом управління персоналом в органі місцевого самоврядування визначають як: «системний, планомірно організований вплив за допомогою

взаємопов'язаних організаційно-економічних і соціальних заходів на процес формування, розподілу, перерозподілу посадових осіб (службовців) на рівні органів місцевого самоврядування, створення умов для використання їх якостей з метою забезпечення ефективного і всебічного розвитку» [55, с. 533]. На думку науковців, об'єктом управління є окремий службовець, а також певна їх сукупність, що виступає як трудовий колектив структурного підрозділу органу місцевого самоврядування. Особливість такого колективу полягає в певній взаємодії службовців завдячуючи спільним цілям. Суб'єктом управління персоналом в органах місцевого самоврядування виступає група спеціалістів, що виконують відповідні функції як працівники кадрової служби, а також керівники всіх рівнів, які виконують функцію управління по відношенню до своїх підлеглих.

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування, на думку Л. Буркової та Т. Ременяки, являє собою процес планування, відбору, підготовки, оцінки, професійного розвитку та мотивації посадових осіб, що спрямований на ефективне виконання завдань, які стоять перед органом місцевого самоврядування, а також на задоволення потреб територіальної громади. А основними цілями управління персоналом в органах місцевого самоврядування є такі [10, с. 17]:

- формування високого професіоналізму і культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими працівниками;
- максимально ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів місцевого управління, його збереження і примноження;
- створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, усебічне стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності;
- задоволення потреб територіальної громади завдяки сумлінній та старанній службі посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Повністю підтримуємо твердження В. Фесенко, яка зазначає, що людський ресурс органів місцевого самоврядування має власну специфіку, навіть порівняно із державною службою. До таких специфічних рис належать, насамперед, виборність на посади та строковість перебування на них. Ці особливості обумовлюють такі характеристики, як різний рівень досвіду посадовців, їх компетентності, готовності до виконання обов'язків на належному рівні та у повному обсязі тощо. Тому якість управління на місцевому рівні залежить від зваженої оцінки дискреційності повноважень, професіоналізму кадрового корпусу, уміння надавати якісні публічні послуги, вмотивованості та доброчесності [98]. Як зазначає дослідниця, управління персоналом – багатогранний і складний процес, який характеризується специфічними особливостями та закономірностями. Йому властива системність, яка передбачає врахування взаємозв'язків між окремими аспектами проблеми для досягнення цілей, визначення шляхів їх вирішення, створення відповідного механізму взаємодії, що забезпечує комплексне планування та визначає подальшу стратегію. Саме гнучкість системи управління персоналом може стати підґрунтям для розкриття довгострокового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Визначаючи особливості управління персоналом в публічних організаціях Н. Гавкалова та А. Мосумова зазначають, що сутність управління персоналом в публічних організаціях полягає у встановленні відносин між суб'єктом і об'єктом управління, спрямованих на забезпечення оптимального кількісно-якісного кадрового складу, організацію професійного та соціального розвитку персоналу, досягнення раціонального ступеня мобільності та ефективного використання його можливостей у процесі діяльності публічних організацій. В основі цих відносин лежать принципи, методи і форми впливу на зацікавленість, поведінку і діяльність персоналу з метою максимального їх використання [16].

Ю. Кормишкін та В. Уманська виділяють такі особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування (табл. 1.1) [43, с. 27].

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до певних принципів та функцій. Принципи

управління персоналом – це система базових положень, ідей, правил, згідно з якими здійснюється цілеспрямований вплив керівництва на персонал з метою досягнення цілей організації (органу влади). Принципи управління персоналом базуються на «загальних принципах поділу праці, дисципліни, професіоналізму і компетентності, справедливості і рівності, узгодження особистих та суспільних інтересів, стійкості складу персоналу й ефективності» [29, с. 576].

Таблиця 1.1

Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Сучасні тенденції в управлінні персоналом в органах місцевого самоврядування	Актуальні та невирішені проблеми в управлінні персоналом в органах місцевого самоврядування
Відсутність єдиної чіткої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи, атестація та контроль персоналу носять формальний характер, порівнювати результати спеціалістів переважно важко.	Зниження рівня управління персоналом, поява незацікавленості персоналу в результатах власної діяльності та поява корупції на різних рівнях влади.
Низька престижність роботи та низька заробітна плата, що не відповідає складності роботи та емоційному напруженню.	Недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах місцевого самоврядування.
Неможливість використання фінансових інструментів (підвищення заробітної плати, премії) для матеріального стимулювання персоналу, що демотивує персонал і не сприяє якості робочого процесу.	Розробка диференційованої системи мотивації персоналу шляхом створення системи преміювання, що відображає ефективність їх діяльності, забезпечення сприятливих умов і гарантій для персоналу.
Стереотипи та відсутність цілеспрямованої роботи самоврядних структур у напрямку формування сприятливого іміджу в суспільній свідомості.	Підвищення престижу роботи в органах місцевого самоврядування, запровадження ефективних прозорих механізмів стимулювання, соціального захисту та підвищення відповідальності персоналу

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування відбувається, в першу чергу, відповідно до принципів служби в органах місцевого самоврядування, що визначені в ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77]. Згідно даного Закону служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;

- гласності;
- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді [77].

Автори нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що нині в якості законопроекту (реєстраційний номер № 6504) знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, дещо розширюють перелік принципів служби в органах місцевого самоврядування. Порівняння принципів служби в органах місцевого самоврядування відповідного до чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та його нової законопроектної редакції наведено у додатку Б [77; 78].

Порівняльний аналіз принципів служби в органах місцевого самоврядування, що визначні чинним Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та його новою законопроектною редакцією (реєстр. № 6504) свідчить, про доповнення законодавчо визначених принципів цієї служби такими принципами як патріотизм, добросовісність, ефективність, політична неупередженість, стабільність та відкритість, що, на нашу думку, в цілому сприятиме розвитку служби в органах місцевого самоврядування, підвищенню її професіоналізму та дієвості.

Служба в органах місцевого самоврядування є складовою частиною публічної служби. У зв'язку з цим, управління персоналом місцевого

самоврядування здійснюється з урахуванням принципів управління персоналом в сфері публічної служби. На думку В. Дрешпака та Н. Липовської, управління персоналом в сфері публічної служби ґрунтується на таких принципах, як: науковість, демократичний централізм, планомірність, єдність розпоряджень; поєднання одноосібного і колективного підходів, централізації та децентралізації, лінійного, функціонального й цільового управління; контроль за виконанням рішень [30, с. 260]. Зокрема, принцип науковості передбачає більш повне пізнання і використання в практиці управління об'єктивно діючих економічних законів, які повинні диктувати логіку поведінки і керівників, і рядових робітників.

Принцип системності передбачає, що під час формування системи управління персоналом необхідно враховувати всі фактори, що впливають на систему управління, та вимагає взаємного узгодження окремих груп завдань і рішень.

Принцип економічності передбачає ефективну та економічну організацію системи управління персоналом, за якої витрати на систему управління персоналом перекириватимуться ефектом у виробництві, отриманим від їх упровадження.

Принцип ієрархічності та зворотного зв'язку – в будь-яких вертикальних розрізах системи управління персоналом повинна забезпечуватись ієрархічна взаємодія між ланками управління на основі зворотного зв'язку.

Принцип узгодженості – взаємодія між ієрархічними ланками по вертикалі та відносно самостійними підрозділами по горизонталі повинна бути в цілому узгоджена з цілями організації та синхронізована в часі.

Принцип перспективності та прогресивності – при формуванні системи управління персоналом необхідно враховувати перспективи розвитку організації, передові вітчизняні та зарубіжні аналоги.

У свою чергу, колектив науковців на чолі з С. Серьогіним виокремлює дещо інші принципи управління персоналом у сфері публічної служби, а саме: принцип обумовленості функцій управління персоналом цілями системи (організації) (припускає, що функції роботи з кадрами формуються і змінюються не довільно, а відповідно до потреб і цілей організації, завдань, що нею виконуються); принцип первинності функцій управління персоналом (означає,

що організаційна структура установи вторинна стосовно виконуваних нею функцій, а вимоги до працівників, їх кількість і структурна організація визначаються змістом, кількістю, трудомісткістю і складністю виконуваних функцій); принцип економічності (припускає ефективну й економічну організацію системи управління персоналом, зниження частки витрат на управлінську діяльність у загальних витратах); принцип комплексності (базується на необхідності врахування всіх факторів, які впливають на систему управління персоналом, зокрема, стан об'єкта управління, його зв'язки із зовнішнім світом – договірні зв'язки, зв'язки з вищими органами і т. п.); принцип оптимальності (забезпечує різноманітне опрацювання пропозицій щодо формування системи управління персоналом і вибір найбільш раціонального варіанта роботи з трудовими ресурсами); принцип ієрархічності (забезпечує ієрархічну супідрядність і взаємодію між ланками управління (структурними підрозділами), що дозволяє здійснювати симетричну передачу інформації «вниз» службовими сходами (дезагрегування, деталізація) або «нагору» (агрегування) системою управління); принцип безперервності (орієнтований на відсутність перерв у діяльності працівників, системи управління персоналом, зменшення часу документообігу, простоїв технічних засобів управління, що підвищує рівень управління персоналом, ефективність його діяльності) [95, с. 12-13].

Окрему думку щодо принципів управління персоналом публічної служби має й колектив науковців на чолі з С. Хаджирадевою, який стверджує, що принципів управління персоналом – множина: науковість, централізм, плановість, перша особа, єдність розпорядження; поєднання єдиноначальності і колегіальності, централізація ідей; лінійне, функціональне і цільове управління, контроль виконання рішень та ін. Водночас, на їх думку, найбільш визнаними та рекомендованими сучасними науковцями до впровадження в процесі управління персоналом є такі:

– принцип мети (кожна дія має мати зрозумілу і чітку мету);

- принцип правової захищеності управлінського рішення (знання чинного законодавства та прийняття управлінських рішень тільки з урахуванням відповідності цих рішень чинним правовим актам);
- принцип оптимізації управління (підвищення ефективності керованої системи);
- принцип дотримання норми керованості (більшість управляючих впливів має відповідати нормам керованості об'єкта впливу);
- принцип відповідності (доручена робота повинна відповідати функціональними обов'язками (установленої сфери компетенції), інтелектуальним і фізичним можливостям виконавця);
- принцип автоматичного заміщення відсутнього (заміщення відсутніх має відбуватися автоматично на основі посадових інструкцій та чітко прописаних правил і регулюватися формально);
- принцип першого керівника (при організації виконання важливого завдання контроль за перебігом робіт має залишатися за першим керівником організації, оскільки тільки перша особа має право і можливість вирішувати або доручати вирішення будь-якого питання, що виникає при впровадженні певного заходу);
- принцип одноразового введення інформації (інформація вводиться в базу знань тільки один раз, а доступ до неї забезпечується для багатьох користувачів; дотримання цього принципу дає змогу об'єднувати використовувану інформацію, забезпечувати єдність інформаційної бази прийнятих рішень і уникати дублювання);
- принцип підвищення кваліфікації (персонал буде відповідати безперервно мінливим і складним викликам, проблемним ситуаціям тільки тоді, коли буде постійно підвищувати свою кваліфікацію, освоювати нові технології тощо) [97, с. 33].

На думку Т. Покотило, ефективне формування та використання трудового потенціалу органів місцевого самоврядування залежить від ефективності таких принципів управління персоналом як: системне управління всіма складовими

організаційно-економічного механізму управління трудовим потенціалом організації; раціональне формування трудового потенціалу; відповідність матеріального та нематеріального стимулювання до повного розкриття трудового потенціалу мотивам працівників; відкритість інформації тощо [62, с. 187].

Зміст управління персоналом органів місцевого самоврядування розкривається через функції управління персоналом (рис. 1.1) [4, с. 28].

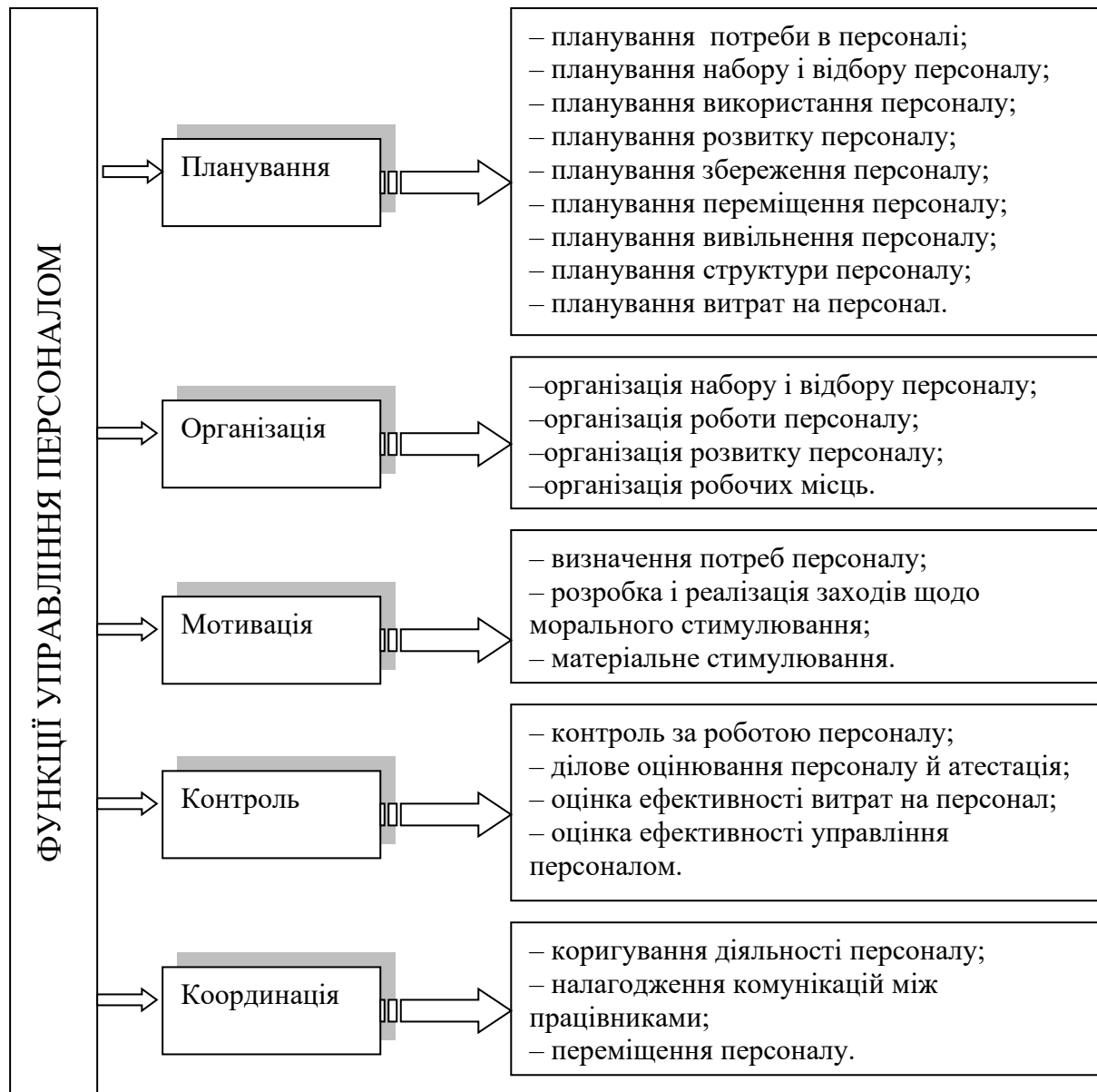


Рис. 1.1. Функції управління персоналом

Функції управління персоналом – це види діяльності управлінського апарату організації, які умовно діляться на загальні та специфічні. До загальних функцій належать: планування, організація, координація, контроль та

мотивація. Загальні функції виконують усі керівники, в межах своїх посадових обов'язків, прав і відповідальності [94, с. 16-17]. Специфічні функції управління персоналом визначаються функціональним поділом праці між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування та між їх посадовими особами. До ключових функцій управління персоналом належать:

- залучення та відбір персоналу;
- управління якістю діяльності персоналу, його мотивація;
- удосконалення системи оплати праці;
- навчання та підвищення кваліфікації;
- удосконалювання методів оцінки персоналу;
- формування і збереження сприятливого морально-психологічного клімату, формування організаційної культури;
- управління внутрішніми переміщеннями і кар'єрним розвитком посадових осіб місцевого самоврядування;
- залучення персоналу до прийняття управлінських рішень та розробки стратегічних документів.

Отже, організовуючи управління персоналом в органах місцевого самоврядування важливо враховувати також властиві цьому процесу функції, основними серед яких є:

- функція кадрового прогнозування, що впливає з необхідності розрахунку потреб у кадрах на найближчий період і перспективу. Вона дає змогу передбачати появу нових спеціальностей, можливі моделі їхньої підготовки і стан кадрового корпусу в цілому;
- функція планування – впливає із прогнозованих обґрунтувань і передбачає «вписування» всього процесу роботи з кадрами в чіткі тимчасові рамки;
- функція переміщення кадрів по ієрархічній вертикалі й горизонталі;
- функція обліку, ранжирування кадрів за посадами, кваліфікаційними розрядами, званнями, рангами тощо [96, с. 318-319].

Таким чином, управління персоналом охоплює широкий спектр функцій – від прийому до звільнення кадрів: наймання, добір і прийом персоналу; ділова оцінка персоналу при прийомі, атестації, підборі; профорієнтація і трудова адаптація; мотивація трудової діяльності персоналу і його використання; організація праці та дотримання етики ділових відносин; керування конфліктами і стресами; забезпечення безпеки персоналу; управління нововведеннями в кадровій роботі; навчання, підвищення кваліфікації і перепідготовка кадрів; управління діловою кар'єрою і службово-професійним просуванням; управління поведінкою персоналу в організації; управління соціальним розвитком кадрів; звільнення персоналу, а також інформаційне, технічне, нормативно-методичне, правове забезпечення системи управління персоналом. Керівники і працівники підрозділів системи управління персоналом вирішують питання оцінки результативності праці керівників і фахівців управління, оцінки діяльності підрозділів системи управління організації, оцінки економічної і соціальної ефективності вдосконалення управління персоналом [93, с. 423-424].

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що управління персоналом в органах місцевого самоврядування це багатогранний і складний процес, який характеризується специфічними особливостями та закономірностями й здійснюється відповідно до певних принципів для реалізації визначених функцій з метою ефективного використання можливостей посадової особи місцевого самоврядування як в інтересах самої посадової особи, так і в інтересах органу місцевого самоврядування.

1.2. Методи та технології управління персоналом

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування повинно відповідати меті, стратегії і концепції управління, що відображається на таких його складових як методи та технології управління.

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування здійснюється із використанням певного набору методів. Як цілком слушно зазначають В. Дрешпак та Н. Липовська, із позицій системного аналізу управлінської діяльності виділяють чотири групи методів відповідно до етапів управлінського процесу: підготовка управлінських рішень; прийняття управлінських рішень; організація; контроль за виконанням управлінських рішень. За характером впливу на виконавців розрізняють такі основні типи методів управління: адміністративні (організаційно-розпорядчі, правові); економічні; правові; соціально-психологічні; державно-управлінські [30, с. 259].

На думку Н. Гончарук, класифікація методів управління персоналом здійснюється, залежно від критеріїв класифікації, на методи планування, аналізу, діяльності з управління кадрами; прямого, непрямого і безпосереднього впливу; загальні і специфічні; централізованого і децентралізованого впливу; рівня органу влади та рівня структурного підрозділу; довгострокові, середньострокові, оперативні; прямого впливу і впливу, що здійснюється шляхом постановки завдань; одноосібні та колективні; профілактичні, попереджувальні та стимулюючі, а також адміністративні, організаційно-розпорядчі, правові, економічні, соціально-психологічні і морально-етичні [17, с. 73]. Класифікація методів управління відповідно до певних критеріїв наведена у табл. 1.2 [17, с. 70].

У свою чергу, визначаючи методи управління персоналом як способи впливу на окремих працівників та їх групи для досягнення певних управлінських цілей, колектив науковців на чолі з С. Серьогіним, виділяє три групи методів: економічні (спрямовані на матеріальне стимулювання ефективної діяльності співробітника (заробітна плата, преміювання, «соціальний пакет» тощо); адміністративні (сукупність прямого впливу на працівників, орієнтовані на формування усвідомлення необхідності дисципліни праці, почуття обов'язку, прагнення людини до оволодіння культурою праці (формування структури управління, затвердження адміністративних норм, видання наказів і розпоряджень, добір і розподіл кадрів, розробка посадових інструкцій і

функціональних обов'язків) та соціально-психологічні (пов'язані з використанням соціального механізму управління, який включає в себе врахування соціальних потреб, очікувань та орієнтацій працівника, вплив на систему міжособистісних, внутрішньогрупових, міжгрупових взаємодій в організації, задоволення духовних потреб, створення творчої атмосфери в колективі, соціальне стимулювання розвитку колективу, формування в ньому згуртованості, спрацьованості, управління конфліктами і стресами) [95, с. 13].

Таблиця 1.2

Класифікація методів управління персоналом в органах місцевого самоврядування

КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ	СКЛАД МЕТОДІВ ЗА ОЗНАКАМИ
За змістом	Планування, аналіз, діяльність з управління кадрами
За характером впливу	Прямий, непрямий, безпосередній вплив
За масштабом використання	Загальні й специфічні
За джерелом управлінської дії	Централізований і децентралізований вплив
За рівнем органу місцевого самоврядування	Регіональний, місцевий рівні, рівень структурного підрозділу (управління, відділ, сектор)
За терміном дії	Довгострокові, середньострокові, оперативні
За типом впливу	Прямий вплив (закон, указ, постанова, наказ, розпорядження, інструкція); вплив, що здійснюється шляхом постановки завдань
За засобом здійснення впливу	Одноосібні, колективні
За організаційними особливостями впливу	Профілактичні, попереджувальні, стимулюючі

Отже, управління персоналом в органах місцевого самоврядування здійснюється за допомогою адміністративних, організаційно-розпорядчих, правових, економічних, соціально-психологічних і морально-етичних методів (рис. 1.2).

Адміністративні методи ґрунтуються на владі, дисципліні та покаранні, відомі в історії як «метод кнута» [30, с. 260]. Вони орієнтовані на такі мотиви

поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальність, прагнення людини працювати в певній організації, культура трудової діяльності. Ці методи відрізняє прямий характер впливів: будь-який регламентуючий і адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Для адміністративних методів характерна їх відповідність правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам і розпорядженням вищих органів управління. Адміністративні методи, для яких характерним є прямий централізований вплив суб'єкта на об'єкт управління, включають: організаційно-стабілізуючі (закони, постанови, укази, статuti, правила, інструкції, положення тощо), розпорядницькі (накази, розпорядження), дисциплінарні (догани, стягнення, реалізація форм відповідальності). Вони досить різноманітні і діють через такі механізми: правові норми й акти – закони, укази, положення, стандарти, інструкції, затверджені органами місцевого самоврядування, які є обов'язковими для виконання; інструкції, організаційні схеми, нормування: накази, розпорядження, які використовуються в процесі оперативного управління. Головні функції адміністративних методів – забезпечення стабільного юридичного середовища для діяльності органу місцевого самоврядування, гарантування прав і свобод.



Рис. 1.2. Методи управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Досить близькими до адміністративних є організаційно-розпорядчі методи (й тому деякі науковці навіть не визначають їх як окрему групу методів). Організаційно-розпорядчі методи базуються на використанні встановлених організаційних зв'язків, кадрових рішень, резолюцій, наказів, розпоряджень, указівок, інструкцій, контролю за їх виконанням [17, с. 71].

Правові методи базуються на застосуванні норм права, визначених для служби в органах місцевого самоврядування, і є важливим інструментом формування у посадових осіб правової свідомості, правової відповідальності й правової культури. Вони є імперативними (обов'язковими для виконання), диспозитивними (передбачають, що можна посадовій особі місцевого самоврядування робити і що не можна), рекомендаційними (вказують, як потрібно вести себе посадовій особі відповідно до норм права в тій чи іншій ситуації) і заохочувальними (сприяють заохоченню посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідально керуються нормами права).

Економічні методи базуються на використанні економічних стимулів і відомі як «метод пряника» [30, с. 260]. За їх допомогою здійснюється матеріальне стимулювання посадових осіб місцевого самоврядування. Механізмами економічного методу на рівні держави є: податкова, кредитно-фінансова система, система цін, розмір мінімальної заробітної плати, плани економічного розвитку. В умовах органу місцевого самоврядування це – надбавки, премії, різного роду доплати тощо. До економічних методів належать прогнозування і планування кадрової роботи, розрахунок балансу робочих і трудових ресурсів, визначення основної і додаткової потреби в кадрах і джерел її забезпечення та ін.

Соціально-психологічні методи – методи управлінського впливу на окремих осіб, соціальні групи та колектив органу місцевого самоврядування в цілому, що спрямовані на морально-етичну сферу об'єкта управління, є психоемоційними за способом впливу, реалізуються переважно в комунікативній формі за допомогою засобів як усвідомлюваних, так і неусвідомлюваних об'єктом управління. Є конкретними засобами впливу на формування і розвиток свідомості

та поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, формують творче відношення до виконання службових обов'язків. Соціально-психологічні методи засновані на використанні моральних стимулів до праці і впливають на персонал за допомогою психологічних механізмів з метою переведення адміністративного завдання в усвідомлений обов'язок, внутрішню потребу людини. Цього можна досягти шляхом формування колективу, створення сприятливого психологічного клімату й творчої атмосфери; особистого прикладу; задоволення культурних і духовних потреб службовців; розробки етичних кодексів органу місцевого самоврядування; формування корпоративної культури органу місцевого самоврядування; встановлення соціальних норм поведінки і соціального стимулювання розвитку колективу; встановлення моральних санкцій і заохочення; соціального захисту [30, с. 260].

Морально-етичні методи є засобом морального регулювання поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, відносин керівників з підлеглими та працівників між собою. Ці методи передбачають відповідність моральним нормам, визначають поведінку посадових осіб в тій чи іншій ситуації, за певних службових обставин, формують у посадових осіб органів місцевого самоврядування моральну свідомість, націлюють їх на добросесну та етичну поведінку.

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування здійснюється із застосуванням сучасних технологій, що базуються на врахуванні знань, умінь, навичок, професійної компетентності та мобільності, а також особистісних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, надають можливість максимально реалізувати їх потенціал на практиці та сприяють створенню узгодженої системи взаємозв'язку кількості посадових осіб із функціями, повноваженнями та завданнями, визначеними для певного органу місцевого самоврядування.

Розвиток технологій управління персоналом характеризується сучасними трендами, серед яких можна відокремити такі як технологічний прогрес; мобільність та інші особливості нового покоління; нові орієнтири у комунікаціях та груповій роботі персоналу [22, с. 111].

Технології управління персоналом передбачають визначення потреб та планування кадрів, відбір кадрів та ознайомлення з новою роботою, розвиток кадрів з урахуванням об'єктивної оцінки досягнутих результатів під час службової атестації. Під технологією управління персоналом розуміють систему знань, інструментів і засобів, необхідних суб'єкту для реалізації стратегії, тактики й процедури управління кадрами [26, с. 130].

Отже, технології управління персоналом в органах місцевого самоврядування – це сукупність засобів та інструментів управління кількісними та якісними характеристиками персоналу, що забезпечують досягнення цілей організації, її ефективне функціонування. Вони являють собою послідовність дій, прийомів, операцій, які дають змогу або отримати інформацію про можливості людини (здібності, професійні знання, уміння, навички), або сформулювати чи змінити необхідні для органу місцевого самоврядування умови їх реалізації. Технології дозволяють вирішувати загальні управлінські завдання, спонукаючи людину до зміни своєї ролі в організації, сприяючи підвищенню продуктивності праці, створенню клімату довіри, задоволення працею. Тому грамотне застосування технологій має здійснюватися на нормативно-правовій основі, що забезпечує його легітимність. Це означає, по-перше, що дії керівника, фахівців кадрових служб щодо порядку застосування і використання технологій управління персоналом мають бути суворо регламентовані; по-друге, зміст їх має бути доступним і зрозумілим; по-третє, технології не мають порушувати права людини, зачіпати їх гідність, призводити до використання недозволеної інформації; по-четверте, застосовувати технології управління персоналом мають ті, на кого ці обов'язки покладені, за умов їх достатньої кваліфікації. Нормативне закріплення в практиці управління персоналом порядку використання результатів кадрових технологій має велике значення. Воно підвищує ступінь довіри персоналу до них, зменшує можливості суб'єктивізму й волонтаризму їх застосування, підвищує ефективність витрат на їх проведення, відіграє стимулюючу роль для персоналу [29, с. 310].

Колектив науковців на чолі з Т. Балановською технології управління персоналом розподіляють на два види – кадрові технології та персонал-технології (рис. 1.3) [5, с. 33].

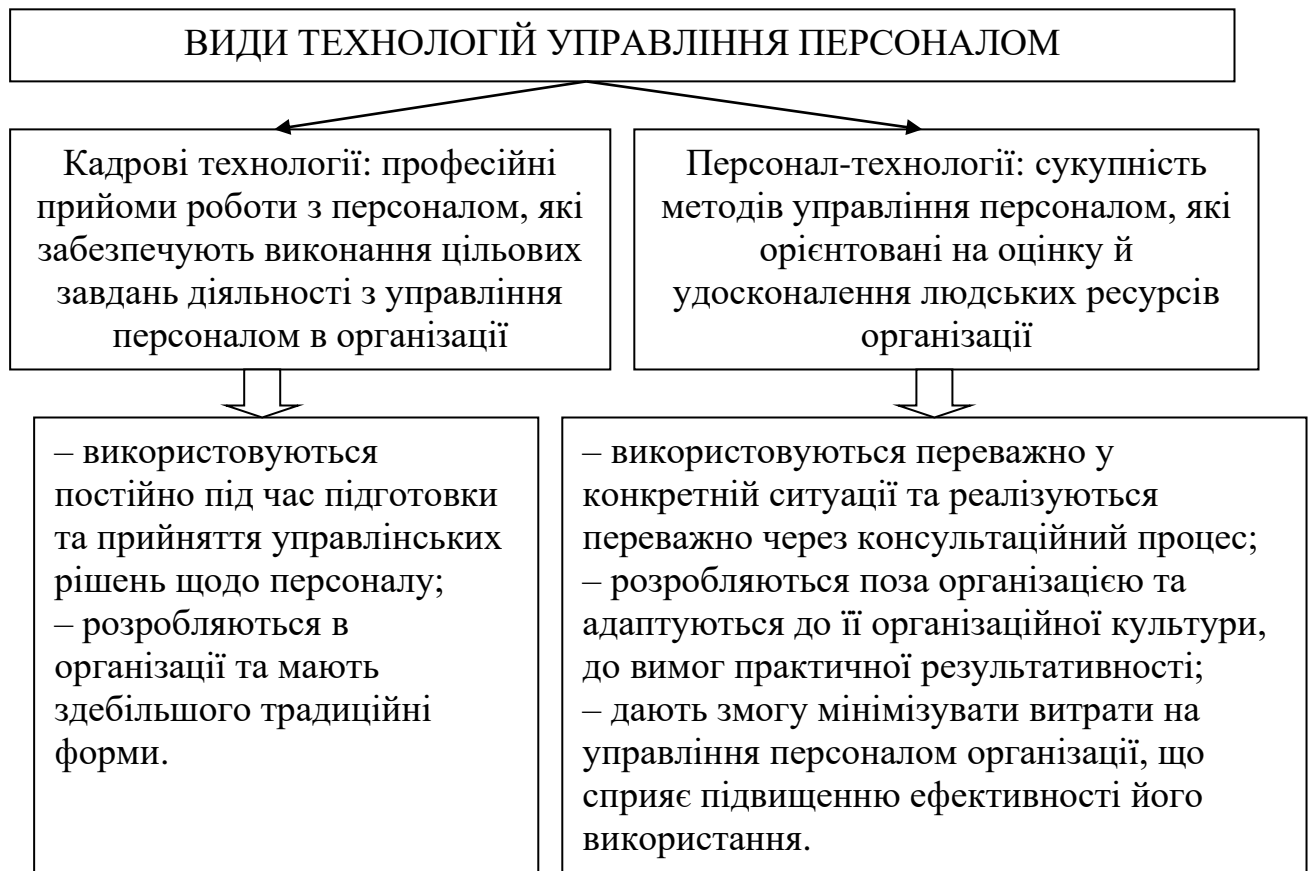


Рис. 1.3. Види технологій управління персоналом

Аналіз наукової літератури та власний професійний досвід дає підстави стверджувати, що в практичній діяльності органів місцевого самоврядування застосовуються такі основні технології управління персоналом:

- відбір персоналу (забезпечує заповнення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування шляхом селекції персоналу);
- трудова адаптація (система заходів, що сприяє якнайшвидшому пристосуванню персоналу до робочого місця, умов праці, колективу);
- кар’єрний розвиток (просування по службових сходах організаційної ієрархії, в період якого реалізується професійний потенціал персоналу, що забезпечує посадовій особі виконання ролі суб’єкта професійної кар’єри);

– трудова мотивація (комплекс заходів, що спрямовані на залучення, розвиток та утримання висококваліфікованого персоналу, а також вмотивування його на розкриття прихованих здібностей з метою виконання посадовими особами своїх службових обов’язків максимально ефективно та результативно);

– підготовка посадової особи (отримання певних знань, необхідних для трудової діяльності посадовця з метою подальшого розвитку власного кадрового потенціалу та використання його у своїй трудовій діяльності);

– підвищення кваліфікації (процес отримання нових знань та розвиток кадрового потенціалу посадової особи з метою ефективного виконання нею своїх професійних обов’язків);

– оцінювання персоналу (співвідношення елементів реалізації посадовою особою своїх повноважень (результати діяльності, процес діяльності, ефективність діяльності, особистісні якості тощо) з певними базовими вимогами, деяким еталоном) [4; 17; 55; 95; 97].

Кожна із вище означених технологій управління персоналом надзвичайно важлива й справляє суттєвий вплив на ефективність управління персоналом органу місцевого самоврядування.

Також виділяють такі технології управління персоналом в органах місцевого самоврядування: управління за результатами; управління за допомогою мотивації; рамкове управління; управління на основі делегування; партисипативне управління [16; 95].

Останніми роками у теорії і практиці управління набула поширення ідея партисипативного (англ. participation – участь) управління. Найважливіша ознака явища партисипатії в управлінні персоналом органів місцевого самоврядування – партнерські відносини між керівниками та посадовцями. Головною метою встановлення партнерських відносин є поєднання індивідуального мотивування посадових осіб з формуванням оптимальних умов для виникнення у них відчуття причетності до єдиної справи, усвідомлення і реалізації нормативно-ціннісного. Унаслідок цього різко зросла залежність управління від умотивованості та відповідальності персоналу. Успішним є той

орган місцевого самоврядування де його керівник чітко розуміє, що персонал – не просто кадрове забезпечення, а один із найважливіших та найцінніших ресурсів органу місцевого самоврядування. Результативність діяльності органу місцевого самоврядування залежить від уміння його керівника та служби управління персоналом сформувати команду з високими освітніми, професійними та виконавськими спроможностями, здатну до ефективної й результативної праці направленої на виконання функціональних завдань органу влади та розвиток територіальної громади. Партисипатія стає знаряддям задоволення потреб вищого рівня в процесі служби в органах місцевого самоврядування, сприяє розвитку організаційної культури та запобігає конфліктам.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що ефективність управління персоналом та найбільш повна реалізація органом місцевого самоврядування своїх функціональних обов'язків і досягнення поставлених цілей великою мірою залежать саме від правильно вибраних принципів, методів та технологій управління персоналом.

1.3. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування як об'єкт наукових досліджень

Аналіз наукової літератури за проблематикою дослідження дає підстави стверджувати, що різноманітні аспекти управління персоналом є об'єктом дослідження у численних наукових працях. Увесь масив публікацій можна умовно поєднати в три групи: навчальна та наукова література із загальних питань управління персоналом; навчальна та наукова література з питань управління персоналом публічної служби та навчальна й наукова література з питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Варто зазначити, що перша група є найбільш чисельною, а остання група є найменш чисельною. Як правило, питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування розглядаються як складова частина управління персоналом публічної служби.

Враховуючи предмет нашого дослідження на аналізі публікацій із загальних питань управління персоналом зупинятися не будемо, зазначимо лише, що публікації таких авторів як: Л. Балабанова [3 – 4], Т. Балановська [5], М. Виноградський [15], О. Крушельницька [45], В. Рудьєв [83], Ф. Хміль [100], О. Шубалий [94] та ін. стали теоретичною базою нашого дослідження.

Аналізуючи теоретико-методологічні засади стратегічного управління персоналом в органах державної влади в контексті сучасних західноєвропейських підходів А. Рачинський цілком слушно зазначає, що персонал є важливим стратегічним ресурсом функціонування органів державної влади [81, с. 282]. У своєму монографічному дослідженні науковець здійснив аналіз стратегічної діяльності керівника як одного з рівнів реалізації стратегічного управління персоналом в органах державної влади, розробив основні моделі побудови стратегічного управління діяльністю керівника, надав оцінку доцільності застосування конкретних технологій стратегічного управління персоналом в органах державної влади, розробив систему стратегічного управління персоналом в органах державної влади в умовах кризи, стратегічну методику діяльності керівника в управлінні кризовою ситуацією, визначив перспективні шляхи оптимізації стратегічного управління персоналом в органах державної влади в напрямі оптимізації структур органів державної влади в сучасних умовах суспільного розвитку. Основними принципами стратегічного управління персоналом А. Рачинський визначив такі: відповідність між професійно-кваліфікаційним рівнем персоналу та організаційними вимогами, які регламентуються соціально-політичними та економічними умовами здійснення структурних змін; запровадження новітніх методик діяльності персоналу відповідно до нових інноваційних вимог функціонування системи державного управління; формування принципово нового підходу до організації стратегічної діяльності персоналу [81, с. 155].

Управління персоналом у публічній службі ґрунтовно досліджують С. Хаджирадева, А. Рачинський, О. Васильєва та Н. Ларіна [97]. Науковці аналізують ключові проблемні питання щодо управління персоналом у публічній службі, зокрема: теоретико-методологічні засади управління

персоналом у публічній службі (сутність феномену «публічна служба», генезис управління персоналом, методологія управління персоналом у публічній службі), кадровий процес в органах публічної влади (вступ на публічну службу, мотивація, організаційна поведінка, професійний розвиток та кадровий аудит) та сучасні персонал-технології (ефективне лідерство, акме-стратегії, тимбілдинг, тайм-менеджмент, коучинг конф-лікту, технологія «EQ-BOOST»).

У процесі дослідження науковці доходять висновку, що в Україні з 2016 р. запроваджується модель добросесної публічної служби, яка орієнтована насамперед на зміну мотиваційно-ціннісних чинників та посилення контролюючих функцій громадськості, що зумовлено існуючим станом суспільних справ та нестабільністю політичної ситуації в країні. Однак, за висновками науковців і експертів, ця модель не спрацювала на підвищення ефективності системи управління персоналом у публічній службі. Сьогодні вкрай необхідно впровадження стратегічних змін у цій сфері ґрунтуючись на науково обґрунтованих та перевірених практикою моделях публічної служби, зокрема: меритократичної, класичної бюрократії, нової публічної служби (New Public Service), постмодерністська (Post-NPS (NPS – New public Service)), партнерська модель публічної служби та ін. [97, с. 52-53].

Науковці зазначають, що в сучасній практиці управління персоналом достатньо активно використовують такі персонал-технології: автоматизована інформаційна система управління персоналом; автоматизоване робоче місце працівника (АРМ); аудит персоналу; аутсорсинг; аутстафінг; внутрішній маркетинг; дауншифтинг; кадровий консалтинг; коучинг; лізинг персоналу; «плетіння мереж» та прямий пошук; реінжиніринг; рекрутинг; скринінг; таємний покупець; хедхантинг [97, с. 96-99]. Основною метою управлінських персонал-технологій є оптимізація та підвищення результативності управлінського процесу щодо роботи з персоналом, що досягається через пошук та застосування більш ефективних методів управління персоналом, які сприяють раціоналізації процесу управління шляхом виключення окремих видів діяльності чи операцій, зокрема тих, які не є необхідними для досягнення поставленої мети та вирішення управлінських завдань. Саме персонал-технології дають можливість

мінімізувати витрати на управління персоналом органу місцевого самоврядування, що сприяє підвищенню ефективності його використання.

Як цілком слушно зазначають Ю. Кормишкін та В. Уманська, головним завданням HR-менеджерів є побудова системи управління персоналом, яка найбільшою мірою дозволяє реалізувати творчі ініціативи працівників на всіх рівнях ієрархії. Тут важлива роль відводиться технологіям залучення персоналу, зокрема рекрутингу (табл. 1.2) [43, с. 28]. Рекрутинг забезпечує чітке розуміння запиту та можливість залучити необхідний органам місцевого самоврядування персонал.

Таблиця 1.2

Характеристика рекрутингу

Види	Характеристика	Переваги	Недоліки
Внутрішній	Пошук кандидата всередині організації. Це важливий елемент розвитку співробітника.	Великий обсяг інформації про працівника, якого переводять, про його професійний потенціал (зони розвитку, сильні сторони та спосіб роботи) Короткий період адаптації працівника, менші пошукові зусилля.	Відсутність можливостей порівняти потенціал співробітника з компетенціями інших потенційних кандидатів.
Зовнішній	Пошук кандидата на посаду поза штатом органу місцевого самоврядування.	Більший вибір потенційних кандидатів, і як результат – можливість прийняти на роботу людину, яка найбільше відповідає вимогам на цю посаду.	Процедура вимагає більше зусиль і довша, ніж внутрішній відбір, може бути пов'язана з більш високим ризиком вибору неправильної особи, зокрема, у разі неякісної процедури відбору.

Як зазначають науковці, у процесі відбору посадових осіб місцевого самоврядування можна використовувати як внутрішній так і зовнішній рекрутинг. Тобто, можна взяти на роботу людей вже адаптованих в колективі, або відібрати працівників поза межами територіальної громади.

Характеризуючи кадрові процеси в органах публічної влади С. Хаджирадева, Т. Доценко та Ю. Пукір зазначають, що незважаючи на реформування системи державного управління в Україні, що передбачало, в тому числі, удосконалення нормативно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, впровадження структурно-функціональних, організаційних,

політичних та інших змін не призвели до покращення стану управління персоналом в публічній службі, а за висновками експертів навпаки погіршили ситуацію. «Кадровий голод» – так характеризуються сьогодні кадрові процеси в органах публічної влади (тисячі посад в публічній службі є вакантними) [99]. На думку науковців, головна причина в тому, що за останні роки порушувалися базові принципи управління персоналом в публічній службі – системність та професійність.

Кадровий процес в органах публічної влади вищезначені науковці визначають як сукупність послідовних дій, спрямованих на зміну стану кадрового потенціалу органу публічної влади, що обумовлено цілями і принципами кадрової політики (HR-стратегії) цього органу у відповідності з діючим законодавством, а також із застосування організаційно-правових принципів, функцій, методів, механізмів, процедур управління персоналом в публічній службі [99]. Змістовий контент кадрового процесу в органах публічної влади, на їх думку, обумовлений впливом трьох чинників: діючих законодавчих актів та нормативно-правових документів, що регламентують діяльність у сфері публічного управління та адміністрування; кадрової політики та HR-стратегії органу публічної влади, які розробляються ґрунтуючись на стратегії органу публічної влади та діяльність служби управління персоналом органу влади. Кадрові процеси є об'єктами управління та вимагають певного інструментарію для прийняття кадрових рішень, спеціальних методів для здійснення процесу управління персоналом, однак їх безсистемність негативно впливає на ефективність роботи служб управління персоналом в органах публічної влади.

У свою чергу, аналізуючи кадрове забезпечення органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг колектив науковців на чолі з О. Васильєвою цілком слушно зазначає, що децентралізація управлінських функцій сприяла поступовому перенесенню центру відповідальності за прийняття рішень на місцевий рівень, а саме на органи місцевого самоврядування. У зв'язку із цим масштаби та складності сьогодення, а також нові завдання, які потрібно вирішувати на місцевому рівні, вимагають залучення до роботи в органах місцевого самоврядування молодих, енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації [37, с. 31].

Здійснивши аналіз управління кадрами в органах місцевого самоврядування науковці дійшли висновку, що [37, с. 32]:

- посадові особи місцевого самоврядування позбавлені перспективи довгострокового і стійкого розвитку;
- посилюється залежність плинності кадрів від політичних впливів (місцеві вибори);
- рівень освіти не забезпечує упевненість у поступовому кар'єрному зростанні (тільки половина посадових осіб має вищу освіту);
- процес підвищення кваліфікації фактично не контролюється державою (у відсотковому відношенні до загальної чисельності на чверть менше посадових осіб місцевого самоврядування, ніж державних службовців);
- наявна безсистемність у підвищенні кваліфікації посадових осіб;
- не спостерігається зростання кількості посадових осіб, які підвищили кваліфікацію, в результаті «сплесків» плинності кадрів у роки проведення місцевих виборів.

На думку науковців, основними цілями кадрової політики служби в органах місцевого самоврядування є:

- професіоналізація служби в служби в органах місцевого самоврядування;
- розроблення та запровадження нової класифікації посад посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає визначення відносної цінності роботи на різних посадах і сприятиме прозорості та справедливості системи, слугуватиме основою для реформи системи оплати праці;
- модернізація системи професійного навчання (реформа системи перепідготовки та підвищення кваліфікації з розширенням можливостей і форм навчання на основі пріоритетних сфер розвитку служби в органах місцевого самоврядування);
- створення умов для підвищення спроможності кадрових служб як консультаційних центрів з питань управління персоналом та стратегічного планування людських ресурсів;

– удосконалення процедури прийняття на службу в органах місцевого самоврядування та просування по службі, а також інструментів оцінювання компетенцій кандидатів на посади на основі принципу професійних заслуг і здобутків, відповідності компетенцій вимогам щодо роботи на посаді [37, с. 41].

Колектив науковців на чолі з В. Олуйком цілком слушно стверджує, що децентралізація потребує зміцнення адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, а відтак професійної та компетентної служби місцевого самоврядування [96, с. 238]. Науковці зазначають, що просування сучасних й ефективних методів управління людськими ресурсами лежить в основі так званого «доброго врядування на місцевому рівні», яке є одним із ключових аспектів місцевої демократії, пов'язаних із відносинами між громадянами та місцевим самоврядуванням. Добре врядування на місцевому рівні залежить від розміру органів місцевого самоврядування, доступних громадянам і громадянському суспільству шляхів і способів участі в суспільному житті, а точніше – від готовності виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування і, зокрема, працівників органів місцевого самоврядування постійно поліпшувати якість послуг, які вони надають громадянам [96, с. 239].

Різноманітні аспекти управління персоналом є предметом дослідження численних дисертаційних робіт. Зокрема: теоретико-методологічні засади стратегічного управління персоналом органів державної влади обґрунтовував А. Рачинський [82]; організаційно-правовий механізм державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади аналізувала І. Чорнобиль [101]; інноваційне управління персоналом органів державної влади в Україні досліджував Р. Примуш [65]; сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні визначала Н. Жиденко [32]; аудит персоналу в органах місцевого самоврядування України характеризувала О. Савченко-Сватко [84]; соціально-психологічний аспекти управління людськими ресурсами в сфері публічної служби України аналізувала Ю. Пирогова [61]; засади державної політики у сфері управління персоналом органів влади в Україні визначала І. Гусак [20] та ін.

Підтримуємо твердження І. Гусак, про те, що докорінне оновлення системи публічного управління неможливе без формування чіткої, логічно вивіреної та людиноцентричної перебудови державної політики у сфері управління персоналом органів влади [20, с. 1]. Серед пріоритетних напрямів державної політики у сфері управління персоналом в Україні дослідниця визначає такі: поступова і планомірна зміна пропорцій у персональному складі публічних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість публічних службовців матиме професійну освіту в галузі публічного управління; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку публічного управління та публічної служби, держави і суспільства в цілому; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на публічній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій та підвищення професіоналізації шляхом запровадження конкурсного добору [20, с. 9].

Одним із основних пріоритетів держави відповідно до сучасних тенденцій управління професійним розвитком персоналу органів місцевого самоврядування, на думку Н. Жиденко, має стати вирішення проблеми професійного навчання і забезпечення підвищення ефективності управління професійним розвитком персоналу органів місцевого самоврядування в Україні з використанням, насамперед, таких інструментів як: визначення потреб, інтересів персоналу органів державної влади у професійному розвитку, підвищення рівня мотивації персоналу органів державної влади, коректне визначення мети професійного розвитку та правильна постановка завдань перед персоналом державної влади щодо професійного розвитку, формування спрямованого на результат змісту програми професійного розвитку, застосування новітніх технологій для досягнення позитивного результату [32, с. 14].

На думку О. Савченко-Сватко, для вирішення проблеми оптимізації використання професійного потенціалу органів місцевого самоврядування особливої актуальності набуває пошук перспективних, інноваційних кадрових технологій. Ефективно використовувати їх дозволяє продумана система

управління людськими ресурсами, а результативність її багато в чому визначає аудит персоналу. Такий підхід відкриває нові можливості в удосконаленні кадрової роботи та управління персоналом органів місцевого самоврядування [84, с. 7]. На думку дослідниці, ефективний аудит персоналу виконує суттєву роль в управлінні персоналом, оскільки сприяє вдосконаленню форм і методів кадрової роботи, зокрема прийому на роботу, внутрішніх переміщень і кадрового зростання, підвищення категорій і рангів, звільнень, зарахування до складу кадрового резерву, матеріального і морального заохочення тощо [84, с. 8].

Практичну спрямованість має «Посібник з основ управління людськими ресурсами для територіальних громад» [63], що підготовлений за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії в рамках Програми «U-LEAD з Європою». Метою підготовки Посібника є допомога кадровим службам та керівниками органів місцевого самоврядування в ознайомленні з найкращими передовими техніками створення потужних й ефективних команд. Автори посібника надають практичні рекомендації щодо: рекрутингу персоналу, особливостей роботи з персоналом органів місцевого самоврядування під час криз; оцінки персоналу та створення HR-бренду для органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що всі рекомендації досить деталізовані та аргументовані й мають сприяти удосконаленню управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Отже, різноманітні аспекти управління персоналом в органах місцевого самоврядування є предметом дослідження у численних публікаціях як навчального, так і наукового характеру. Водночас, проведення децентралізаційної реформи, що розширила функції і повноваження органів місцевого самоврядування та посилила їх інституційну спроможність, актуалізує подальший науковий пошук з питань удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування, адже від фаховості, компетентності, відповідальності та добросовісності посадових осіб місцевого самоврядування багато в чому залежить успішність розвитку територіальних громад та ефективність і результативність функціонування створених ними органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

2.1. Нормативно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України

Ефективне управління персоналом неможливе без якісного і зрозумілого нормативно-правового забезпечення. Досягнення високого рівня управління персоналом в органах місцевого самоврядування і забезпечення його правового регулювання – процес складний, який не відбувається миттєво, а потребує певного часу [96, с. 8].

Правове регулювання управління персоналом в органах місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» та ін., Кодексом законів України про працю, Європейською Хартією місцевого самоврядування, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Національне агентство України з питань державної служби), іншими нормативно-правовими актами та розпорядчими документами органів місцевого самоврядування України.

У цілому, нормативно-правові акти, що регламентують питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування, умовно можна поділити на дві групи:

– загальні – нормативно-правові акти, які регламентують питання управління персоналом в будь-якій організації незалежно від форми власності і

сфери діяльності. До загальних нормативно-правових актів, що регулюють питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування, можна віднести: Конституцію України [41], Кодекс законів про працю України [39] закони України «Про оплату праці», «Про охорону праці», «Про відпустки», «Про запобігання корупції» [67], «Про очищення влади» [74], «Про професійний розвиток працівників» [76], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [73] та ін.; указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [66] та ін.;

– спеціальні – які стосуються виключно питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування. До спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування, можна віднести: закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77]; постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [79], «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [70], «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [69], «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» [71]; Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року; Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [89]; наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [68] та ін.

Стаття 7 Конституції України гарантує місцеве самоврядування, а ст. 38 визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними

справами, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування та користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування [41]. Таким чином, йдеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості.

Статті 43-46 Конституції України визначають, що кожен громадянин має право на працю, на відпочинок, на соціальний захист, на безпечні й здорові умови праці і на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом [41]. Кожен громадянин має право на своєчасне отримання винагороди за свою працю і це його право захищається законодавством. Держава при цьому повинна створювати умови, необхідні громадянинові для повної реалізації своїх прав.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140). Стаття 141 Конституції України затверджує порядок обрання та строк повноважень сільського, селищного, міського голови.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280 [72] визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 12 даного Закону сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, який обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі, а також очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до його складу, а також його розпуск; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського

голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради є виключною компетенцією місцевої ради (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування») [72].

Виключні повноваження сільського, селищного, міського голови щодо управління персоналом в органах місцевого самоврядування визначені ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72] та ст. 10, 15, 18 та 23 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» [77] та абзацом третьої пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 6 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [79]. Дані повноваження будуть розглянуті нами у наступному підрозділі.

Відносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та припиненням служби в органах місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493 [77]. Даний Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Дія норм законодавства про працю поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування в частині відносин, не врегульованих даним Законом.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77] право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну

підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Стосовно осіб, які обрані на виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, а також стосовно осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» [67].

Статті 10-19 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77] визначають порядок та умови проходження служби в органах місцевого самоврядування та службової кар'єри, а ст. 20 – підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 18 даного Закону граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються або затверджуються на відповідні посади.

Організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законом (ст. 19).

Європейська Хартія місцевого самоврядування (яка після її ратифікації Законом України від 15 липня 1997 р. № 452 стала з 1 січня 1998 р. обов'язковим для України законодавчим актом) визначила кілька засадничих постулатів, які впливають на спосіб діяльності органу місцевого самоврядування [31]:

– по-перше, згідно п. 4 ст. 4 повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом;

– по-друге, загальні засади щодо формування адміністративних структур органів місцевого самоврядування її країн-членів визначені в ст. 6, згідно з якою без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

Тобто, основними принципами формування внутрішньої структури органу місцевого самоврядування Хартією визначено:

– принцип ефективного управління на території, за яку відповідає орган місцевого самоврядування;

– принцип інституційної забезпеченості якісного виконання визначених законом повноважень;

– принцип співвіднесення потреб громади та громадян з адміністративною спроможністю органу місцевого самоврядування [36].

Пункт 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі [31].

Визначальний вплив на функціонування всієї системи місцевого самоврядування справила Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), що схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. [42], адже відповідно до неї було розпочато повноцінну реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та

територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. У Концепції, зокрема, відзначалося зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень. А одним із завдань реформ визначено впровадження безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682 визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні [74]. Згідно ст. 1 даного Закону очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [67] від 14 жовтня 2014 р. № 1700 особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог даного Закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими; представляючи територіальну громаду, діяти виключно в їх інтересах; при виконанні своїх службових повноважень зобов'язані дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків; діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте

ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускати зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності; не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом; утримуватися від виконання незаконних рішень чи доручень [67].

Згідно ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. У разі якщо затвердження на посади здійснюється місцевою радою, спеціальна перевірка проводиться у встановленому цим Законом порядку стосовно призначених, обраних чи затверджених на відповідні посади осіб.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу місцевого самоврядування або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. Для забезпечення організації проведення спеціальної перевірки керівник органу місцевого самоврядування або їх апарату може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Суттєві зміни в організацію трудових відносин в системі місцевого самоврядування справив Закон України від 15 березня 2022 р. № 2136 «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [73], що визначив особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий

режим воєнного стану» [75]. Відповідно до ст. 1 Закону України № 2136 на період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачених ст. 43, 44 Конституції України (а саме, право на працю та право на страйк). У період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [73]. Даним Законом також визначено, що в період дії воєнного стану при укладенні трудового договору умова про випробування працівника під час прийняття на роботу може встановлюватися для будь-якої категорії працівників, а з метою оперативного залучення до виконання роботи нових працівників, а також усунення кадрового дефіциту та браку робочої сили, у тому числі внаслідок фактичної відсутності працівників, які евакуювалися в іншу місцевість, перебувають у відпустці, простої, тимчасово втратили працездатність або місцезнаходження яких тимчасово невідоме, роботодавець може укласти з новими працівниками строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника.

Отже, для виконання завдань, передбачених посадовою інструкцією тимчасово відсутнього працівника, відповідний голова може прийняти рішення про укладення строкового договору (контракту) відповідно до ст. 21 КЗпП [39]. Проте, такий працівник не набуває статусу посадової особи місцевого самоврядування, а відтак, відповідно до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77]: не приймає Присягу посадової особи місцевого самоврядування; йому не встановлюють ранг посадової особи місцевого самоврядування; йому не зараховують період роботи за строковим договором (контрактом) до стажу роботи в органах місцевого самоврядування, який дає право на встановлення надбавки за вислугу років [54].

Окрім цього, Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» визначені [73]:

– особливості розірвання трудового договору з ініціативи працівника: у зв'язку з веденням бойових дій у районах, в яких розташований, зокрема орган місцевого самоврядування, або створене ним комунальне підприємство, та існування загрози для життя і здоров'я працівника він може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві (крім випадків примусового залучення до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, залучення до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури);

– особливості розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку) із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, зазначеним у документі про тимчасову непрацездатність, або першим робочим днем після закінчення відпустки;

– права роботодавця на розірвання трудового договору з його ініціативи без згоди профспілкової організації. У період дії воєнного стану норми ст. 43 Кодексу законів про працю України щодо обов'язковості надання згоди профспілкової організації на роботодавця не застосовуються, крім випадків звільнення працівників обраних до профспілкових органів;

– права роботодавця встановлювати шестиденний робочий тиждень, час початку і закінчення щоденної роботи, збільшувати тривалість робочого часу у період дії воєнного стану до 60 годин на тиждень для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (зокрема, в сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо);

– особливості обміну документами, організації кадрового діловодства та архівного зберігання кадрових документів у роботодавця;

– права роботодавця на відмову працівнику в наданні невикористаних днів щорічної відпустки та відмови у наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за

дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий працівник залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури;

– особливості надання відпустки без збереження заробітної плати на прохання працівника, а саме – надання такої відпустки без обмеження строку, встановленого ч. 1 ст. 26 Закону України «Про відпустки»;

– норми призупинення дії трудового договору (тимчасове припинення роботодавцем забезпечення працівника роботою і тимчасове припинення працівником виконання роботи за укладеним трудовим договором у зв'язку із збройною агресією проти України, що виключає можливість обох сторін трудових відносин виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором). Наказ (розпорядження) про призупинення дії трудового договору, укладеного з посадовими особами органів місцевого самоврядування, роботодавець подає для погодження до військової адміністрації, яка здійснює свої повноваження на відповідній території (військові адміністрації населених пунктів та районні військові адміністрації, а за їх відсутності – обласні) та ін. Основна умова призупинення дії трудового договору – взаємна неможливість сторін трудових відносин виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором.

Варто зазначити, що призупинення дії трудового договору не може бути застосоване до посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають виборні посади. Виборними посадами в органах місцевого самоврядування, відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77], є: виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах (сільський, селищний, міський голова; виборні посади, на які особи обираються (голова та заступники голови районної, районної у місті, обласної ради, заступники міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад) або затверджуються відповідною радою (заступники сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючі справами (секретарі) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, старости).

Стратегія людського розвитку, що затверджена указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225 [88] визначила цілі та основні завдання, що стоять перед державою, у сфері людського розвитку як наряду забезпечення національної безпеки України, а також індикатори досягнення цілей, що забезпечує можливість проведення моніторингу, ефективного планування, належного оцінювання соціальних інвестицій у людський потенціал. Метою реалізації Стратегії визначено створення умов для всебічного розвитку людини протягом життя, розширення можливостей реалізації потенціалу і свободи особистості, її громадянської активності заради формування згуртованої спільноти громадян, здатних до активної творчої співучасті у гармонійному, збалансованому та сталому розвитку держави.

Метою Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, визначено побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [89]. Водночас, метою наряду «Професійна публічна служба та управління персоналом» даної Стратегії є продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної публічної служби, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. Важливою складовою належного державного управління є розбудова професійної служби в органах місцевого самоврядування. З метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громадян, гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, а також гармонізації із законодавством з питань державної служби законодавство з питань служби в органах місцевого самоврядування потребує суттєвого оновлення. Стратегією передбачається прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» для створення правових передумов: підвищення престижності служби в органах

місцевого самоврядування; врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу до органів місцевого самоврядування та стимулювання кар'єрного зростання; підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування [89].

У зв'язку з тим, що чинний нині Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77] не розкриває повною мірою всі особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування, Кабінетом Міністрів України розробляються відповідні постанови, що доповнюють загальне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1386 [71] затверджено Типовий порядок формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування, відповідно до якого кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі створюється за рішенням органу місцевого самоврядування. Формування кадрового резерву передбачає добір працівників, які: спроможні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, відстоювати права людини і громадянина; мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях і аналітичних здібностях, для прийняття та успішного виконання управлінських рішень.

Кадровий резерв формується з: посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищій посаді; державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування; спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю, у тому числі зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування, мають відповідну кваліфікацію та

освіту або здобувають її. Зарахування до кадрового резерву проводиться за згодою особи, яка виявила бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування. Про зарахування до кадрового резерву повідомляється керівництво за місцем роботи такої особи.

Кадровий резерв на виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою або відповідною радою, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не формується.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 [70] затверджено Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування. Атестація посадових осіб місцевого самоврядування проводиться один раз на 4 роки з метою підвищення ефективності їх діяльності. Під час атестації оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради.

Атестації підлягають посадові особи місцевого самоврядування усіх рівнів, у тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх службові обов'язки не змінилися. Не підлягають атестації сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних, обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, старости, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на займаній посаді менше ніж один рік, молоді спеціалісти, вагітні жінки, чи жінки, які працюють менше ніж один рік після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на роботу на визначений термін. Особи, призначені на посаду на визначений термін, та вагітні жінки можуть проходити атестацію за власним бажанням.

У період між атестаціями проводиться щорічна оцінка виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань та обов'язків у порядку, визначеному сільським, селищним, міським головою,

головою районної у місті, районної, обласної ради з урахуванням Типового положення та особливостей кожного органу місцевого самоврядування. Така оцінка проводиться безпосередньо керівниками відділів, управлінь та інших створюваних радами виконавчих органів, де працюють посадові особи, під час підбиття підсумків роботи за рік. Загальні методичні рекомендації з цих питань розробляються Національним агентством України з питань державної служби.

Питання оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування регулюються Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [79], згідно з якою умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів згідно з додатками до цієї Постанови. Також Постановою № 268 [79] визначено, що керівникам органів місцевого самоврядування надано право здійснювати преміювання працівників відповідно до їхнього особистого вкладу в загальні результати роботи в межах фонду преміювання. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання органу місцевого самоврядування залежно від наявних коштів на ці цілі.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 [69] затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, відповідно до якого система професійного навчання створюється для задоволення потреб органів місцевого самоврядування у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання. Даною постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування під час складання і затвердження відповідних місцевих бюджетів передбачати видатки на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж 2 % фонду оплати праці.

Згідно постанови № 106 підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами є обов'язковим для посадових осіб місцевого самоврядування: вперше призначених на посади в органах місцевого самоврядування, протягом року після призначення; вперше обраних на виборну посаду, протягом року після набуття повноважень; призначених на посаду в органи місцевого самоврядування, не рідше одного разу на три роки; обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень;

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами є обов'язковим для: посадових осіб місцевого самоврядування, обраних на виборну посаду на місцевих виборах, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше двох разів протягом строку здійснення повноважень; депутатів місцевих рад не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень.

Задля зміцнення авторитету публічної служби, покращення репутації публічних службовців Національним агентством України з питань державної служби розроблені та затверджені наказом від 5 серпня 2016 р. № 158 Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [68], які є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Метою затвердження Загальних правил, зокрема, є зміцнення авторитету служби в органах місцевого самоврядуванні, формування позитивної репутації посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення інформування громадян про норми етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них. Посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з

повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб.

Підсумовуючи варто зазначити, що питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування регулюються значною кількістю нормативно-правових документів. Водночас, низка питань залишаються нормативно неврегульованими, серед яких стажування, проведення конкурсу на зайняття і заміщення посад в органах місцевого самоврядування та ін. Терміновою вимогою сьогодення є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

2.2. Організаційні засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України

Організаційна структура системи управління персоналом – це сукупність взаємозалежних підрозділів системи управління персоналом і посадових осіб. Вона відображає сформований поділ прав, повноважень, ролей і видів діяльності персоналу, об'єднання їх у рамках підрозділів різних рівнів управління. Організаційна структура системи управління персоналом є основою організаційної структури управління організацією [97, с. 39].

При формуванні організаційної структури управління персоналом слід керуватися принципами, представленими в табл. 2.1.

Організаційна структура управління персоналом – це не просто схема, на якій вказані підрозділи і взаємозв'язки між ними. Вона повинна відображати логіку функціонування органу місцевого самоврядування та відповідати стратегічним напрямкам його розвитку. Оптимізувати організаційну структуру органу місцевого самоврядування необхідно, якщо: у персоналу немає чіткого розуміння того, хто і за що несе відповідальність; взаємозв'язки між підрозділами і окремими службовцями не оптимальні, існують зони «безвідповідальності» або дублювання; ефективність функціональних процесів не дає змоги запобігати негативним результатам і вдосконалювати діяльність; відмінність в адміністративному та функціональному підпорядкуванні призводить до накладок і конфліктів.

Принципи побудови організаційної структури управління персоналом

Принцип	Зміст
Гнучкість	Характеризує здатність швидкої перебудови відповідно до змін, що відбуваються в організації.
Систематизація	Полягає в розумній систематизації функцій персоналу у відділах.
Спеціалізація	Забезпечується закріпленням за кожним відділом відповідних йому функцій.
Нормованість	Дотримання раціонального числа співробітників за працівником кадрової служби.
Економічність	Характеризує досягнення мінімально необхідних витрат на побудову та утримання організаційної структури управління персоналом.

Важливим етапом у процесі побудови організаційної структури є формування зв'язків між її підрозділами. При цьому треба чітко визначити вид зв'язку, його зміст, періодичність, матеріальні носії. Можна виділити чотири види структурного зв'язку: лінійне (безпосередньо адміністративне) підпорядкування; функціональне керівництво (методичне забезпечення, консультування суміжного підрозділу); спільне виконання робіт; функціональне обслуговування (підготовка інформації чи інша робота суміжного підрозділу щодо забезпечення процесу прийняття рішення).

Варто зазначити, що система управління персоналом в органах місцевого самоврядування виступає як об'єкт управління, до складу системи управління входять підсистеми: нормативно-правового, науково-методичного, інформаційного та соціально-психологічного забезпечення; планування: стратегічного, тематичного та оперативного; управління процесами добору, підбору та призначення на посади служби в органах місцевого самоврядування; управління розвитком персоналу; дисциплінарної та матеріальної відповідальності; регламентування робочого часу, відпочинку, відпусток; управління мотивацією і стимулюванням персоналу; управління трудовими відносинами (рис. 2.1) [95, с. 33].

Як уже зазначалося вище, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77] затверджена самостійність кадрової політики в територіальній громаді. Водночас, однією з особливостей системи управління кадровими процесами в місцевому самоврядуванні є те, що відповідно до ст. 6

вище означеного Закону консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби (НАДС) з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні.



Рис. 2.1. Система управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Проведення конкурсу, випробування та стажування під час прийняття та службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу, тобто в цьому

аспекті правове поле їх діяльності спільне з правовим полем органів державної влади [55, с. 546]. Таким чином, повноваження Національного агентства України з питань державної служби з цих конкретних питань поширюються і на органи місцевого самоврядування.

Саме шляхом упровадження цілісної й ефективної системи управління персоналом, зокрема організаційно-кадрових підходів до її управління, має проходити подальше реформування місцевого самоврядування. Сучасні підходи до реалізації й оптимізації державної кадрової політики вимагають вдосконалення функціонування служб управління персоналом, розширення функціональних обов'язків працівників відповідних служб, підвищення їх самостійності у розв'язанні проблем управління персоналом.

Повноваження у сфері управління персоналом в органах місцевого самоврядування мають: голова ради, заступник голови з діяльності виконавчих органів, керуючий справами виконавчого комітету, секретар ради, відділ управління персоналом (відділ, сектор кадрового забезпечення тощо) та керівники структурних підрозділів.

Сільський, селищний, міський голова, як головна посадова особа територіальної громади, має такі повноваження щодо управління персоналом:

– призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради; керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 21 Закону України «Про культуру» (п. 10 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [72];

– приймає на службу керівника секретаріату (керуючого справами) ради, керуючого справами виконавчого апарату, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– приймає на службу осіб за строковим трудовим договором (контрактом) на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування

(крім виборних посад) для виконання їх повноважень (ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– самостійно (без конкурсу) добирає та приймає на службу своїх помічників, радників (патронатну службу) (ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– продовжує термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування (не більше ніж на 5 років), але не більш як до досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 70-річного віку (ч. 2 ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– присвоює ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії (ст. 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– притягує посадових осіб до дисциплінарної відповідальності (ст. 23 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– здійснює преміювання секретарів рад, заступників голів, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, старост; встановлює надбавки; надає матеріальну допомогу в межах затверджених видатків на оплату праці (абзац третій пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів») та ін.

У свою чергу, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів, згідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77], має такі повноваження щодо управління персоналом органів місцевого самоврядування:

– координує діяльність структурних підрозділів, інших виконавчих органів з питань, визначених згідно з розподілом обов'язків;

– вносить пропозиції голові (міському, сільському, селищному) щодо вирішення питань про призначення та звільнення з посад керівників виконавчих органів місцевої ради згідно з розподілом обов'язків;

– готує (відповідно до розподілу обов'язків) у встановленому порядку висновки і пропозиції голові щодо погодження укладання або розірвання контрактів з керівниками комунальних підприємств, організацій, установ та ін.

Повноваження керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету у сфері управління персоналом такі:

- відповідає за організаційно-правове та кадрове забезпечення діяльності виконавчого комітету (апарату) та виконавчих органів;
- відповідає за організацію діловодства (у тому числі кадрового) в виконавчому комітеті (апараті) ради, виконавчих органах ради;
- організовує роботу виконавчого комітету ради (як колегіального органу): планує роботу, організацію засідань, готує проекти рішень, здійснює контроль за їх виконанням;
- здійснює контроль за дотриманням посадовими особами місцевого самоврядування антикорупційного законодавства; Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Керівник структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради:

- організовує діяльність структурного підрозділу, виконує функції його керівника;
- забезпечує розроблення проекту положення про структурний підрозділ, посадових інструкцій його працівників;
- проводить оцінку виконання посадовими особами підрозділу покладених на них обов'язків і завдань (у рамках щорічного оцінювання та атестації);
- готує пропозиції щодо заохочення працівників (встановлення надбавок, визначення розміру преміювання);
- готує пропозицій щодо застосування стягнень та ін.

Повноваженнями відділу управління персоналом (відділу кадрового забезпечення) є:

- розроблення проекту організаційної структури виконавчого комітету (апарату), інших виконавчих органів місцевої ради та відповідних штатних розписів їх працівників;
- розроблення проектів розпоряджень голови (сільського, селищного, міського) та рішень місцевої ради, її виконавчого комітету з кадрових питань;
- організація проведення конкурсного відбору на вакантні посади службовців в органах місцевого самоврядування;

- організація роботи атестаційної комісії місцевої ради;
- організація професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради;
- заповнення, облік і зберігання трудових книжок та особових справ (особових карток) посадових осіб органу місцевого самоврядування та інших працівників, ведення кадрового діловодства;
- визначення стажу служби для встановлення надбавок за вислугу років в органах місцевого самоврядування;
- складання графіку щорічних відпусток посадових осіб та працівників виконавчого комітету (апарату) місцевої ради, її виконавчих органів, контроль за наданням відпусток відповідної тривалості;
- оформлення службових посвідчень, листків тимчасової непрацездатності та довідок з місця роботи та ін.

У сучасних умовах служби управління персоналом в органах місцевого самоврядування розглядаються як стратегічні партнери, основне завдання яких полягає у побудові такої стратегії управління персоналом, яка включає напрями і способи результативного формування кадрового потенціалу органу місцевого самоврядування відповідно до його цілей [55, с. 549].

Отже, служба управління персоналом (служба кадрового забезпечення) – це спеціалізований підрозділ у структурі органу місцевого самоврядування, який безпосередньо не бере участь у виконанні основної діяльності організації, а здійснює управління її персоналом у межах обраної кадрової політики та затвердженої HR-стратегії. Діяльність служб управління персоналом регламентується нормативно-правовими актами на рівні національного законодавства (закони, постанови і т. ін.), галузевих та організаційних (статути, накази, положення, інструкції і т. ін.) документів.

Функціонування служб управління персоналом слід розглядати як помічника та консультанта голови ради, заступника голови з діяльності виконавчих органів, керуючого справами виконавчого комітету та секретаря ради з усього комплексу кадрових питань; партнера керівників структурних

підрозділів щодо реалізації стратегії діяльності органу місцевого самоврядування; експерта в питаннях, пов'язаних з організацією та виконанням роботи, ефективного адміністратора щодо зниження витрат на діяльність органу місцевого самоврядування; захисника працівників, представника їх інтересів перед керівництвом; активного учасника реформування та модернізації органу місцевого самоврядування [55, с. 553].

Таким чином, раціонально побудова організаційна структура системи управління персоналом, чіткий розподіл обов'язків і повноважень між підрозділами системи управління персоналом і посадовими особами щодо управління персоналом сприяє підвищенню ефективності та результативності діяльності як органу місцевого самоврядування в цілому, так і окремої посадової особи зокрема.

2.3. Особливості управління персоналом у відділі соціального захисту населення Петрівської селищної ради Олександрійського району Кіровоградської області

Відділ соціального захисту населення Петрівської селищної ради Олександрійського району Кіровоградської області (далі – відділ соціального захисту населення) є структурним підрозділом селищної ради, який утворено селищною радою, є підзвітним і підконтрольним селищній раді, що його утворила, підпорядковується виконавчому комітету селищної ради і селищному голові. Відділ соціального захисту населення утворено в 2000 р. з метою забезпечення виконання на території громади повноважень, встановлених законодавством України у сфері соціального захисту населення.

Відділ соціального захисту населення має статус юридичної особи публічного права, має самостійний баланс, рахунки в органах Казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, власні бланки. Відділ соціального захисту населення фінансується з місцевого

бюджету та є головним розпорядником коштів місцевого бюджету на здійснення заходів з виконання програм соціального захисту населення.

Положення про відділ соціального захисту населення затверджено рішенням Петрівської селищної ради від 15 грудня 2020 р. № 58/8, а штатний розпис – головою селищної ради. Структура відділу соціального захисту населення наведена на рис. 2.2.

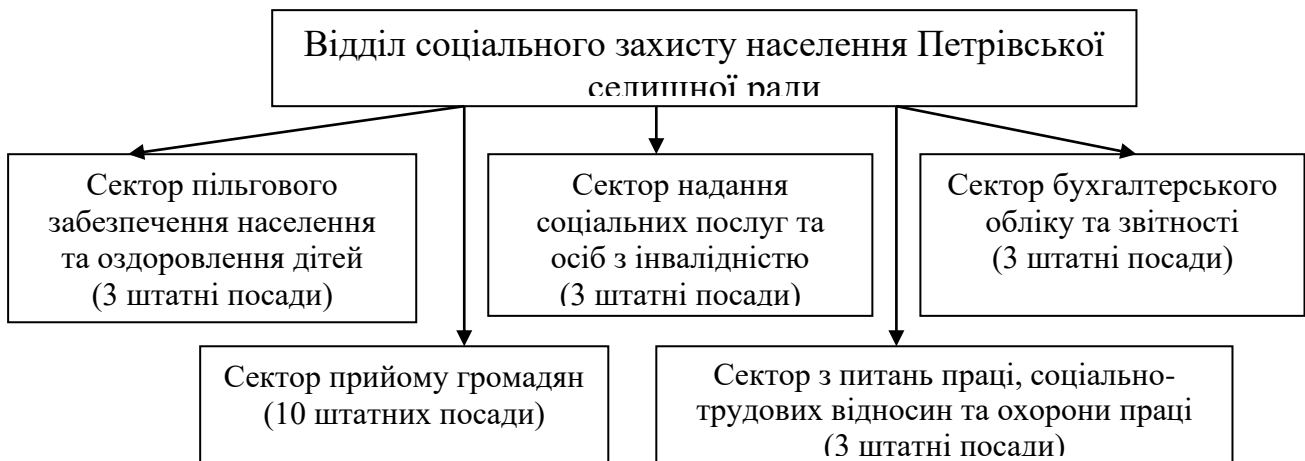


Рис. 2.2. Структура відділу соціального захисту населення
Петрівської селищної ради

Основними завданням відділу соціального захисту населення є:

- забезпечення реалізації на території Петрівської селищної громади державної політики у сфері соціального захисту населення, з питань сім'ї та дітей, запобігання домашньому насильству, протидії торгівлі людьми, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, організації надання соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати;
- визначення та реалізація соціальних пріоритетів розвитку Петрівської громади, розробка місцевих програм соціального спрямування, проєктів, програм та заходів щодо підтримки вразливих категорій населення;
- запровадження та надання місцевих гарантій соціального захисту, соціальної підтримки мешканців громади;
- організація здійснення соціальної роботи в громаді та надання соціальних послуг.

Загальна кількість штатних посад у відділі соціального захисту населення затверджена у кількості 26 посад, із яких – 24 посадові особи місцевого самоврядування та 2 посади – спеціалістів (фахівці з обслуговування). Станом на 20 листопада 2022 р. фактична кількість працюючих – 19 осіб, із яких 17 – посадові особи місцевого самоврядування. Відомості щодо кількісного складу посадових осіб місцевого самоврядування наведені на рис. 2.3.

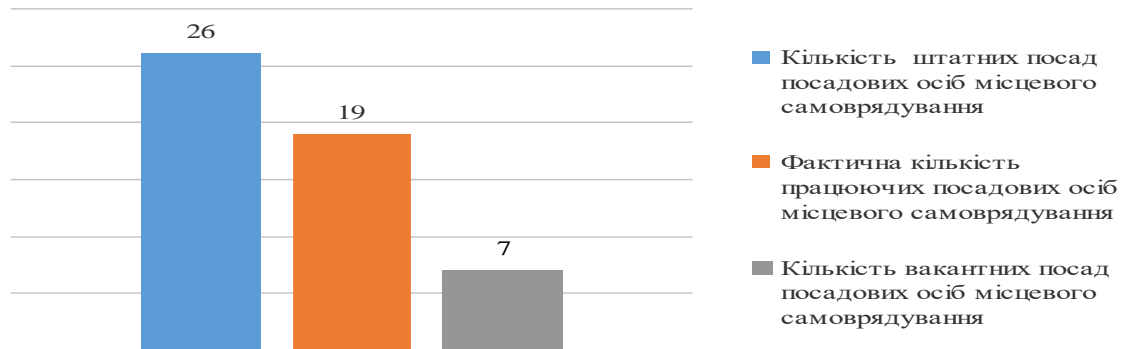


Рис. 2.3. Відомості щодо кількісного складу посадових осіб місцевого самоврядування у відділі соціального захисту населення

Аналіз кадрового складу відділу соціального захисту населення за віком (рис. 2.4) та статтю (рис. 2.5) підтверджує загальнонаціональну тенденцію публічної служби, а саме – суттєве переважання жінок на посадах та досить незначний відсоток молоді серед посадовців.

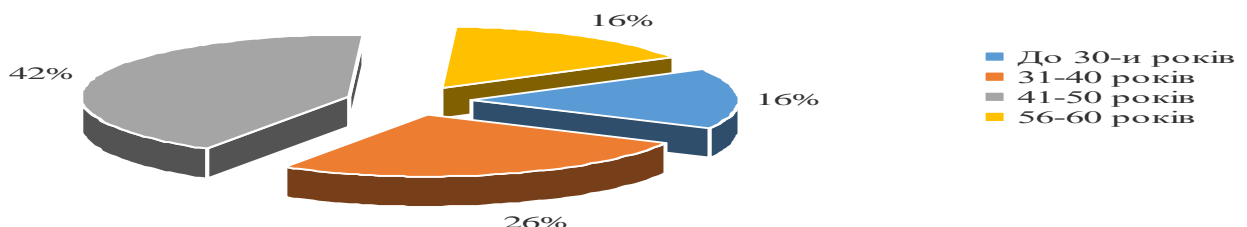


Рис. 2.4. Розподіл посадових осіб відділу соціального захисту населення Петрівської селищної ради за віком

Дані рис. 2.4 свідчать, що найбільшу вікову групу серед посадових осіб місцевого самоврядування відділу соціального захисту населення Петрівської селищної ради складають працівники віком 41-50 років. Водночас, наймолодша вікова група (до 30 років) та найстарша вікова група (56-60 років) є рівними – кожна з них складає 16 % від загальної кількості.

Більшість працюючих у відділі соціального захисту населення – жінки (89 %), чоловіки складають лише 11 % від загальної кількості працюючих посадових осіб місцевого самоврядування (див. рис. 2.5). Загалом у відділі соціального захисту населення працює лише 2 чоловіка: 1 на посаді завідувача сектору і 1 на посаді спеціаліста. Серед жінок: 33 % – працюють на керівних посадах та 66,7 % – на посадах спеціалістів.

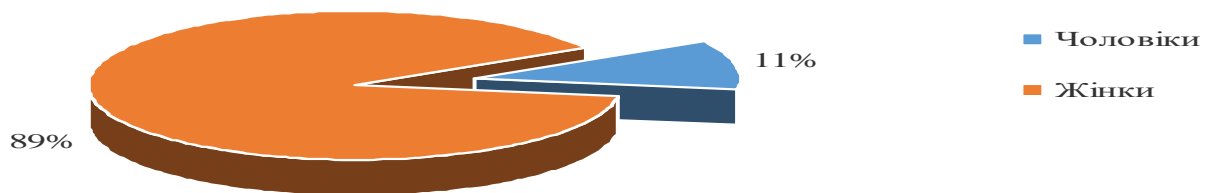


Рис. 2.5. Розподіл посадових осіб відділу соціального захисту населення Петрівської селищної ради за статтю

Посадові особи місцевого самоврядування відділу соціального захисту населення мають досить високий освітній рівень – 82,4 % посадових осіб мають вищу освіту та 17,6 % посадовців мають базову вищу освіту. Водночас, лише одна посадова особа місцевого самоврядування має вищу освіту другого (магістерського) рівня спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Враховуючи сучасні реалії розширення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, на нашу думку, керівництву

відділу варто звернути увагу на підвищення освітнього рівня посадовців відділу, а саме – орієнтувати їх на здобуття вищої освіти другого (магістерського) рівня за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Стосовно стажу роботи працівників відділу соціального захисту населення на посадах в органах місцевого самоврядування варто зазначити, що 100 % посадовців мають такий стаж до 3 років, із яких 29,4 % мають стаж роботи до одного року.

Управління персоналом у відділі соціального захисту населення здійснює начальник відділу та сектор з питань праці, соціально-трудових відносин та охорони праці.

Функціональними повноваженнями начальника відділу соціального захисту населення у сфері управління персоналом є такі:

- здійснює керівництво відділом, несе персональну відповідальність за організацію та результати його діяльності, сприяє створенню належних умов праці у відділі;
- затверджує посадові інструкції працівників відділу та розподіляє обов'язки між ними;
- вживає заходів щодо удосконалення організації та підвищення ефективності роботи, проводить підбір кадрів;
- подає на затвердження селищному голові проекти кошторису та штатного розпису відділу в межах визначеної граничної чисельності та фонду оплати праці його працівників;
- організовує роботу з підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб відділу.
- подає селищному голові пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади у порядку, передбаченому законодавством, директора центру надання соціальних послуг Петрівської селищної ради;
- погоджує штатний розпис та кошторис витрат центру надання соціальних послуг Петрівської селищної ради (далі – Центр) для подальшого затвердження головою селищної ради;

- погоджує призначення і звільнення працівників Центру;
- забезпечує дотримання працівниками відділу правил внутрішнього трудового розпорядку та виконавської дисципліни;
- здійснює організацію та контроль за роботою фахівців із соціальної роботи;
- здійснює інші повноваження, визначені законом.

Сектор з питань праці, соціально-трудових відносин та охорони праці відділу соціального захисту населення Петрівської селищної ради (далі – сектор) є структурним підрозділом відділу соціального захисту населення Петрівської селищної ради. Сектор у межах своїх повноважень та відповідно до власного положення забезпечує виконання покладених на нього таких завдань з питань управління персоналом:

- розробка та подання на затвердження начальнику відділу плану роботи з кадрами;
- ведення встановленої звітно-облікової документації, статистичної звітності з кадрових питань, проведення аналізу якісного складу посадових осіб місцевого самоврядування;
- здійснення роботи щодо зарахування до кадрового резерву посадових осіб місцевого самоврядування;
- прийом від претендентів на посади працівників відділу відповідних документів та подання їх на розгляд конкурсної комісії, здійснення інших заходів щодо організації конкурсного відбору;
- здійснення відповідної роботи щодо проведення стажування кадрів на посадах посадових осіб місцевого самоврядування, підготовка разом з відповідними секторами документів для організації стажування, здійснення контролю за його проведенням;
- підготовка наказів, матеріалів про призначення на посади та звільнення з посад працівників відділу, забезпечення їх реєстрації, формування у справи відповідно до номенклатури справ та забезпечення їх зберігання;
- оформлення документів про прийняття Присяги та присвоєння рангів посадових осіб місцевого самоврядування;

- обчислення стажу роботи служби в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за встановленням надбавок за вислугу років та наданням відпусток відповідної тривалості, складання графіків щорічних відпусток працівників відділу;

- здійснення роботи, пов'язаної із заповненням, обліком і зберіганням трудових книжок;

- ведення табеля обліку робочого часу працівників відділу.

- формування особових справ працівників та забезпечення їх зберігання;

- здійснення організаційного забезпечення і участь у роботі атестаційної комісії та проведенні щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них завдань і обов'язків. Узагальнення підсумків роботи з персоналом, аналіз результатів атестації та щорічної оцінки працівників, аналіз причини плинності персоналу, стану трудової дисципліни та підготовка пропозиції начальнику відділу щодо виявлених недоліків, мотивації персоналу, поліпшення трудової дисципліни, зниження витрат робочого часу. Здійснення контролю за виконанням планів по проведенню заходів із зазначених питань;

- проведення заходів щодо адаптації нових працівників;

- проведення аналізу складу персоналу за професіями, освітою, віком, складання відповідних звітів;

- підготовка проєктів договорів, угод з іншими організаціями щодо надання послуг з добору персоналу, здійснення контролю за ходом виконання зазначених договорів та угод;

- здійснення заходів щодо забезпечення дотримання працівниками трудової дисципліни та правил внутрішнього трудового розпорядку;

- участь у роботі з проведення службових розслідувань, здійснення заходів дисциплінарного стягнення та заохочення (нагородження) працівників;

- здійснення контролю за дотриманням працівниками відділу Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших актів

законодавства з питань кадрової роботи та органів місцевого самоврядування, а також надання консультацій з питань застосування законодавства;

- здійснення організаційних заходів щодо своєчасного щорічного декларування доходів посадовими особами місцевого самоврядування;

- забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом;

- вжиття заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів;

- забезпечення доступу до публічної інформації, розпорядником якої є відділ соціального захисту населення;

- забезпечення захисту персональних даних;

- виконання інших передбачених законодавством України повноважень.

Отже, відділ соціального захисту населення Петрівської селищної ради Олександрійського району Кіровоградської області має лише однорічний досвід роботи, укомплектований освіченими фахівцями, водночас, маючими незначний досвід роботи. У цих умовах зростає роль та значення служби управління персоналом, зокрема щодо професійного розвитку персоналу. Важливими напрямом роботи сектору з питань праці, соціально-трудових відносин та охорони праці має стати розробка стратегічних документів з управління персоналом, що передбачатимуть впровадження в практичну діяльність відділу соціального захисту населення сучасних методів та технологій управління персоналом з метою його професійного розвитку та підвищення якості послуг, що ним надаються.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

3.1. Зарубіжний досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування та можливості використання його в Україні

Досвід зарубіжних країн свідчить, що персонал органів місцевого самоврядування є потужною складовою публічних службовців. У багатьох країнах муніципальні службовці складають значний відсоток від загальної кількості публічних службовців (табл. 3.1) [96, с. 10].

Таблиця 3.1

Розподіл кадрів між різними адміністративними рівнями окремих європейських країн

Країна	Центральна адміністрація	Регіональна адміністрація	Провінційна адміністрація	Муніципальна адміністрація
Бельгія	22,9 %	20,7 %	4,1 %	52,3 %
Данія	7,8 %		22,8 %	69,4 %
Німеччина	7,2 %	32,8 %		60,1 %
Греція	84,8 %			15,2 %
Іспанія	22,2%	48,1 %		29,7 %
Франція	39 %		9,3 %	51,7 %
Ірландія	57,2 %			42,8 %
Італія	41,5 %	8 %	7,7 %	42,7 %
Люксембург	80,6 %			19,4 %
Нідерланди	31,1 %		7,2 %	61,7 %
Австрія	26,4 %	29,6%		44 %
Португалія	75,8 %			24,2 %
Фінляндія	24,8 %			75,2 %
Швеція	26,8 %		15,5 %	67,8 %
Сполучене Королівство	39,2 %			60,8 %

Аналіз даних табл. 3.1 свідчить, що у 53,3 % країн, обраних для аналізу, кадри муніципальної адміністрації складають більше 50 % загальної кількості кадрів між різними адміністративними рівнями. Найбільший відсоток кадрів муніципальної адміністрації є у скандинавських країнах: Фінляндія – 75,2 %, Данія – 69,4 % та Швеція – 67,8 %. Водночас, найменший відсоток муніципальних службовців у Греції – 15,2 % та Португалії – 24,2 %.

Сучасні світові тенденції у сфері управління персоналом в органах місцевого самоврядування виглядають наступним чином [96, с. 145]:

- фінансові обмеження та демографічні тенденції становлять серйозні проблеми, вирішення яких муніципалітетам потрібно знайти найближчими роками й десятиліттями. Видається, що запорукою успіху є управління витратами на персонал;

- зусилля і вимоги, спрямовані на значне скорочення кількості персоналу та урізання пільг і надбавок в осіб, статус яких порівнянний із тими, хто працює в приватних фірмах;

- зусилля з метою досягти більшої гнучкості в безстроковому та строковому працевлаштуванні, із можливістю звільняти неефективних працівників, проводити реорганізацію тощо;

- спостерігається тенденція до злиття муніципалітетів із метою створення більших і дешевших структур, особливо в тому, що стосується інфраструктури;

- дедалі більше цінують професійний досвід і показники роботи проти стажу та додаткових виплат, пов'язаних із сімейним станом працівника, що частково зумовлено положеннями колективних договорів;

- узгодження планів службового росту між муніципалітетами, а також зміцнення професійної мобільності та її підтримка;

- скорочення наявних відмінностей між регіонами, зокрема у питаннях зарплати й тривалості робочого дня посадових осіб місцевого самоврядування;

- на перший план у муніципалітетах виходять належне врядування та етична поведінка, засновані на формуванні цінностей, спрямованих на благо всього населення.

Також відзначається тенденція до закріплення на практиці права на переміщення на публічній службі, із тим щоб надати посадовцям кращі й різноманітніші можливості для службового росту, водночас забезпечуючи безперервність, пристосовність та модернізацію публічних послуг. Зокрема, спрощується й систематизується можливість для відрядження та інтеграції посадовців в органи і призначення на посади тієї ж самої категорії; можливість прямого переведення до інших органів, де створені потрібні умови для заміни посадовців таким чином, щоб пільги, надбані на посадах, зберігалися на місці, куди був відряджений посадовець, можливість заміни відсутнього посадовця на іншого, який працює за тимчасовим трудовим договором або лише на заміну, забезпечуються ширші можливості для праці неповний робочий день, надається допомога у професійній перепідготовці службовців, в установах де проходить реорганізація. Також застосовуються різні фінансові інструменти, спрямовані на заохочення до використання права на переміщення або полегшення вимушеного переміщення: підтримання максимуму заробітної плати для посадовців, змушених переміщатися внаслідок реорганізації установи, де вони обіймали вищі посади; запровадження премій для посадовців, переміщених у зв'язку з реорганізацією своєї служби; запровадження компенсації за звільнення за власним бажанням [96, с. 145-147].

У більшості європейських країн розроблені і застосовуються кваліфікаційні характеристики службовців місцевого самоврядування як «ідеальні моделі», що охоплюють різноманітні категорії посадових осіб і працівників. Дані моделі широко використовуються при визначенні змісту навчання управлінців з метою розвитку в них потрібних знань, умінь і навичок.

Зарубіжний досвід свідчить також про необхідність вироблення чітких критеріїв оцінки роботи посадових осіб та органів місцевого самоврядування й запровадження не лише суспільного, а й внутрішнього контролю якості роботи [37, с. 19]. Ще у 1990-х рр. багато розвинутих країн світу запровадили систему оцінки якості роботи органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях громадян. Передумовою здійснення такої оцінки є

проведення широких соціологічних досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивних голосувань тощо) серед потенційних споживачів послуг органів місцевого самоврядування.

На особливу увагу заслуговує досвід країн ЄС щодо навчання посадових осіб місцевого самоврядування, які в межах єдиного інформаційного простору мають окремі системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, який спирається на єдину інформаційно-методичну базу та має велику кількість спеціалізацій, з урахуванням взаємодії посадовців на різних рівнях управління відповідно до функціональних обов'язків. Характерними ознаками зазначених систем навчання є [55, с. 530]:

- сервісний характер надання освітніх послуг та взаємодія з місцевими органами влади;
- відкритість і прозорість;
- інформаційна та методологічна бази, що враховують регіональні та місцеві особливості;
- наближеність до робочих місць службовців;
- навчально-інформаційне супроводження планування розвитку муніципальних утворень (територіальних громад);
- спроможність ведення консалтингової діяльності, виконання соціальних та експертних досліджень.

Особлива увага в країнах ЄС надається навчанню осіб, які займають керівні виборчі посади в органах місцевого самоврядування. Кожна країна ЄС має свої спеціалізовані структури або навчальні заклади, що опікуються освітою та підвищенням фахової спроможності муніципальних службовців. Зокрема, у Німеччині підготовкою муніципальних службовців займаються Інститут транскордонного співробітництва та Школа державного управління в Келі. У Франції національним центром, який організовує навчання у департаментах, в основному для виборних посадових осіб, є Центр інформації, документації, дослідження та підготовки обранців.

Більш детальноше управління персоналом в органах місцевого самоврядування розглянемо на прикладі Польщі та Німеччини.

Служба в органах місцевого самоврядування Польщі регулюється Законом «Про працівників місцевого самоврядування» від 21 листопада 2008 р. [25], у ст. 1 якого зазначається, що приписи права праці, які окреслюють правовий статус працівників самоврядування, встановлюються з метою забезпечення професійного, ретельного і безстороннього виконання територіальним самоврядуванням публічних завдань. Закон визначає основні напрями управління персоналом в органах місцевого самоврядування, до яких належать добір працівників, їх соціальна адаптація на посаді, кар'єрне переміщення по службі, присвоєння категорій, рангів, оплата та стимулювання праці, мотивація та оцінка діяльності, підстави припинення служби та ін. [17, с. 27; 23, с. 254].

Варто зазначити, що в польському Законі «Про працівників місцевого самоврядування» використовується термін «співробітник/працівник» (польською – «pracownik») місцевого самоврядування та не використовується термін «службовець» [25]. До основних обов'язків працівника місцевого самоврядування Польщі належить дбати про виконання публічних завдань з урахуванням суспільних інтересів та індивідуальних інтересів громадян.

Згідно із законом «Про працівників самоврядування» добір здійснюється трьома способами: обрання, призначення та укладання трудового договору. Шляхом обрання призначаються на посаду маршалок та віце-маршалек, інші члени правління воєводства; староста, віце-староста та члени правління повіту; на рівні гміни – вїйт, бургомістр та президент міста. Шляхом призначення – заступник вїйта, бургомістра та президента міста, скарбник гміни, скарбник повіту, скарбник воєводства. Шляхом укладання трудового договору – інші працівники самоврядування. Працівники самоврядування призначаються на посади службовців, у т. ч. керівні посади службовців, радників і асистентів, допоміжного персоналу і обслуги. Добір здійснюється на підставі професійно-ділових і особистісних якостей, компетентності та кваліфікації кандидата. Відповідно до ст. 6 закону, працівником самоврядування може бути особа, яка має професійну

кваліфікацію, необхідну для виконання службових обов'язків. До працівників, які призначаються на керівні посади службовців, додатково висуваються вимоги: вища освіта і не менше ніж трирічний стаж або виконання не менше ніж три роки господарської діяльності за фахом, що відповідає цій посаді [23, с. 254].

Трудовий договір укладається на невизначений строк або на визначений строк. У разі прийняття на роботу на посаду вперше, трудовий договір укладається на визначений строк, не довше ніж на 6 місяців .

Працівники комунальних установ, допоміжних підрозділів гмін, комунальних бюджетних підрозділів та бюджетних установ місцевого самоврядування Польщі є особами, на яких поширюється дія Закону «Про працівників місцевого самоврядування». Положення даного Закону не поширюються на найманих працівників в органах місцевого самоврядування, правовий статус яких визначається окремо [25].

За загальним правилом співробітником органів місцевого самоврядування в Польщі може бути громадянин Польщі. Однак особливістю польського Закону є те, що особа, яка не має польського громадянства, може бути працевлаштована на позицію, на якій виконувана нею робота не є прямою чи непрямою участю у реалізації публічних повноважень та функцій, спрямованих на захист загальних інтересів держави, і якщо вона володіє польською мовою. У такому випадку йдеться про громадян ЄС та громадян інших країн, які на основі міжнародних угод або положення права Співтовариства підпадають під дію закону про влаштування на роботу на території Республіки Польща. Це стосується посад, на які оголошується конкурс [25].

Призначення на посади в органи місцевого самоврядування Польщі відбувається за результатами конкурсного відбору, для проведення якого конкурсна комісія відбирає не більше 5 кращих кандидатів, які відповідають необхідним вимогам (необхідні для роботи на певній посаді) і більшою мірою – додатковим вимогам (сприяють оптимальному виконанню завдань на посаді).

Для співробітників, які призначаються вперше та з якими укладено строковий договір не довше, ніж на 6 місяців, організується підготовча

служба, що спрямована на теоретичну й практичну підготовку. Підготовча служба триває не більше 3 місяців і закінчується іспитом. Позитивний результат закінчення підготовчої служби таким співробітником є умовою продовження ним роботи. Керівник підрозділу може звільнити співробітника від обов'язку проходження підготовчої служби, якщо знання чи навички такого співробітника забезпечують належне виконання службових обов'язків.

Престижність роботи в органах місцевого самоврядування Польщі підвищує той факт, що працівники органів місцевого самоврядування мають досить високий рівень заробітної плати. До того ж, відповідно до вказаного вище закону, працівники самоврядування Польщі мають право на винагороду відповідно до обійманої посади та професійної кваліфікації. До винагороди входять базова зарплата, доплата за стаж роботи, ювілейна винагорода, а також одноразові грошові виплати у зв'язку з виходом на пенсію або пенсію за інвалідністю та додаткова річна винагорода на принципах, викладених в окремих нормативних актах [57]. А війт (бурмістр, президент міста), староста повіту і маршалок воєводства мають право і на спеціальну допомогу.

Працівники самоврядування можуть отримати функціональні, а за збільшення службових обов'язків або виконання додаткових завдань також спеціальні доплати. За особливі досягнення в професійній діяльності вони можуть отримати премії. Роботодавець зобов'язаний вказати в регламенті винагород для публічних службовців: кваліфікаційні вимоги до працівників місцевого самоврядування; докладні умови оплати праці, у тому числі максимальний рівень базового окладу. Він може окреслити також: умови надання та умови і спосіб сплати премій та винагород, крім ювілейної; умови і порядок надання інших надбавок. Війт (бурмістр, президент міста), староста повіту і маршалок воєводства визначають максимальну місячну зарплату керівникам і заступникам керівників бюджетних установ. Війту (бурмістру, президенту міста), старості повіту, віце-старості, членам правління повіту, маршалку воєводства, віце-маршалкам і членам правління воєводства після закінчення їхньої каденції надається вихідна допомога в розмірі тримісячної

винагороди, розрахованої відповідно до правил, що застосовуються для визначення грошового еквівалента на щорічну відпустку [57].

Наступна країна, що обрана нами для аналізу досвіду управління персоналом в органах місцевого самоврядування, – Німеччина. Головний принцип муніципального самоврядування Німеччини забезпечує Конституція (стаття 28), а обсяг автономії визначає низка законів про муніципалітети у кожній землі [96, с. 31]. Навіть у разі використання різних моделей кожна земля має власне законодавство про муніципалітети.

Правовий статус муніципальних службовців визначається в Німеччині федеральними і земельними законами, що встановлюють посадовий оклад. Питання зайнятості робітників і службовців регулюються федеральними тарифними угодами. Комуни, як члени місцевих спілок роботодавців, зобов'язані дотримуватися цих угод.

Основний Закон Федеральної Республіки Німеччини містить принципове положення (ст. 33, абз. 4) про організацію служби, відповідно до якого здійснення владних повноважень має здійснюватися на постійній основі. З цього випливає, що, як правило, здійснення публічно-владних повноважень має доручатися офіційним посадовим особам, які перебувають на службі в публічно-правовій корпорації. На федеральному рівні в Німеччині прийняті закони: «Федеральний закон про оклади», «Федеральні основи законодавства про муніципальних чиновників» та інші. На рівні земель існують нормативні положення про просування по муніципальній службі. У муніципальних утвореннях основним органом, що встановлює правила для муніципальних чиновників, є представницький орган німецької громади [53].

Закон «Про тарифну автономію» у поєднанні з принципом субсидіарності надає муніципалітетам право укладати колективні договори (стосовно заробітної платні, робочого часу, відпусток, винагород за високі показники в роботі, особливостей праці в різних секторах) із соціальними партнерами або професійними спілками в державному секторі. З метою ведення такого соціального діалогу муніципальні адміністрації об'єднуються в асоціації

роботодавців на рівні земель, які потім гуртуються на загальнонаціональному рівні в Федерацію асоціацій муніципальних роботодавців.

Колективні договори, укладені таким чином, охоплюють понад два мільйони працівників державних муніципальних служб зі структурних одиниць, чисельністю понад 10 000 осіб, що становить надзвичайно високий рівень членства. Звичайно, ці колективні договори не поширюються на цивільних службовців, що працюють у муніципальних адміністраціях. Муніципальні роботодавці включають у себе місцеві адміністрації, лікарні, ощадні банки, аеропорти та комунальні служби (утилізація відходів, енергетика, транспорт тощо) [96, с. 31-32].

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування Німеччини здійснюється здебільшого в містах і муніципалітетах. Прагнучи забезпечити автономію в галузі муніципального управління, рішення з питань управління персоналом ухвалюють з огляду на специфіку кожного муніципалітету та із дотриманням принципів рівних можливостей і відкритого конкурсу. Прикладом нормативної бази та індивідуального підходу до врядування в містах і муніципалітетах є закон «Про муніципалітети» землі Баден-Вюртемберг, який ухвалив її парламент і який мають виконувати всі 1102 муніципалітети землі та їхні 10,7 млн. мешканців, незалежно від розміру цих муніципалітетів. Лише три зі 147 статей (статті 56, 67 і 58) закону стосуються кадрів [96, с. 36].

У них чітко зазначено, що кожен муніципалітет Баден-Вюртемберга наймає посадовців, службовців і робітників тієї кваліфікації, що потрібна для здійснення таким муніципалітетом його діяльності та виконання накреслених завдань. У питаннях навчання персоналу муніципалітети мають координувати свою діяльність із землею та забезпечувати підвищення кваліфікації своїх працівників. Муніципалітети задовольняють свої потреби в кадрах один раз на рік у рамках плану систематизації своїх посад. Кожен муніципалітет також за законом зобов'язаний найняти щонайменше одного посадовця середньої або вищої ланки. Це питання детальніше регламентує самий муніципалітет через ухвалення кадрових рішень.

На муніципальній службі в органах місцевого самоврядування Німеччини перебувають виборні чиновники і чиновники, які надійшли на службу за контрактом. Причому виборні чиновники можуть бути штатними професійними чиновниками, які працюють певний термін, або позаштатними, що залежить від типу організації громади. Так, наприклад, виборний бургомістр може бути як штатним працівником, так і позаштатним співробітником. Позаштатних чиновників так само називають почесними. Почесні чиновники поряд із виконанням своїх публічно-правових обов'язків відповідно до позаштатної посади можуть займатися в повному обсязі іншою діяльністю. Виборні чиновники, включені в штат на час виконання своїх повноважень, як і чиновники, прийняті на службу за контрактом, не можуть займатися іншою діяльністю. У цьому випадку почесні чиновники можуть отримувати грошову компенсацію у вигляді «почесного окладу». Між штатними і почесними чиновниками існують так само відмінності в пенсійному забезпеченні. Чиновник, тимчасово включений у штат, отримує державну пенсію, як і чиновник, прийнятий на довічну службу.

У Німеччині особи, які обіймають виборні посади, здійснюють громадські обов'язки, що розуміється не як безоплатна діяльність, а як діяльність, здійснювана поряд з основною роботою, службою на постійній основі, спрямованою на задоволення суто особистих, індивідуальних потреб і інтересів конкретних осіб. Громадянин може відмовитися від виборної посади в зумовлених випадках: у зв'язку з досягненням віку, деяких професійних, сімейних обставин, стану здоров'я. Крім грошової винагороди, відповідно до статуту громадяни, що обіймають почесну посаду, отримують компенсацію за виконання своїх обов'язків, – участь у засіданнях, нарадах та інших заходах. Їм компенсується: понесена і документально підтверджена втрата в заробітку, втрата часу відповідно до встановленої ставки тощо. Така норма міститься і в параграфі 19 «Винагорода за виконання роботи на громадських засадах» «Положення про громади землі Баден-Вюртемберг» [27].

Таким чином, в Німеччині існує різниця між посадовцями та службовцями (робітниками). Різниця між ними полягає в тому, що перші

призначаються на службу, а з другими укладається трудова угода. Посадовці призначаються довічно, а трудову угоду може бути розірвано. Оплата праці посадовців – це встановлене законом грошове утримання, а праця службовців оплачується відповідно до тарифної угоди. Посадовці отримують державну пенсію, а службовці – пенсію на основі договору про соціальне страхування.

Органи місцевого самоврядування мають право приймати на службу чиновників, службовців і робітників для виконання відповідних повноважень, підвищувати їх на посаді і звільняти. Прийом співробітників здійснюється в рамках штатного розкладу (додаток до бюджетного плану) і тому перебуває в компетенції органу представницької влади комуни. Органи місцевого самоврядування, як правило, самостійно навчають чиновників і службовців. Навчання відбувається в спеціальних навчальних закладах і під час практичної роботи. Кадрова політика набуває на сучасному етапі пріоритетного значення для місцевого самоврядування: у великих містах у комунальній адміністрації працюють представники більш ніж ста професій.

У рамках політики та бюджету ради міста або муніципалітету місцева адміністрація, із високим ступенем автономії та в тісній співпраці з представниками трудового колективу, ухвалює рішення з усіх питань, пов'язаних із персоналом муніципалітетів (наймання, навчання, управління кадрами тощо). Рада міста або муніципалітету бере участь у виборах директора секретаріату або адміністрації та помічників директора. Комісія в складі членів ради проводить співбесіди з кандидатами, яких раніше оцінювала міська або муніципальна адміністрація, і готує голосування, що проходить у міській чи муніципальній раді. Усі інші рішення про наймання працівників ухвалює комісія, до складу якої входять представник зацікавленої адміністрації або служби (наприклад керівник), один представник відділу кадрів і один представник працівників.

Основними вимогами, що пред'являються до муніципальних службовців у Німеччині, є професійна освіта та спеціальна попередня підготовка (вид і тривалість якої диференціюються залежно від рівня службового становища). Здійснення безперервної освіти є необхідним для підтвердження права на

заміщення вищої посади (складання іспитів з обов'язкових і факультативних предметів) та здійснення успішної службової кар'єри [96, с. 37].

Землі зі своїми містами та муніципалітетами мають у своєму розпорядженні значні ресурси для навчання муніципальних службовців. У кожній землі є вищі навчальні заклади державного управління, у яких здійснюється підготовка персоналу (до того ж таке навчання триває декілька років), а також організовано безперервне підвищення кваліфікації в робочий час [96, с. 39]. Професійному розвитку муніципальних службовців та їх безперервному підвищенню кваліфікації надається особлива увага в муніципалітетах Німеччини.

Отже, правове регулювання муніципальної служби в Німеччині здійснюється на двох рівнях: федеральному та в межах окремих земель, які мають значний обсяг самостійності. Досить цікавим із точки зору запозичення видається досвід Німеччини щодо поділу службовців на штатних і почесних чиновників із чітким розмежуванням їх функціональних повноважень та режиму й оплати праці, високий соціальний захист, а також безперервний професійний розвиток муніципальних службовців.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що національні системи управління персоналом органів місцевого самоврядування формуються відповідно до національного законодавства, державного устрою, історичного досвіду, традицій та менталітету населення кожної країни. Незважаючи на беззаперечну корисність вище проаналізованого досвіду, впровадження його у вітчизняну практику має бути виваженим, з урахуванням особливостей сучасного стану та історичного досвіду розвитку місцевого самоврядування в Україні.

3.2. Удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування України

Реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється через кадрову політику, яка визначає генеральну лінію і принципові настанови в

роботі з персоналом органу місцевого самоврядування на довготривалу перспективу.

Формування високопрофесійного кадрового складу службовців органів місцевого самоврядування є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава – громадянин». Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів місцевого самоврядування, здатного ефективно працювати в умовах цифрової трансформації економіки, формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства [85, с. 11].

Як цілком слушно зазначає колектив науковців на чолі з В. Олуйком, розбудова міцної демократичної держави з розвинутою ринковою економікою, спроможними громадами та високим рівнем добробуту громадян – це ті орієнтири, які мають враховуватися в процесі вдосконалення систем управління персоналом на публічній службі [96, с. 7].

Кадрова політика в органах місцевого самоврядування – це діяльність спеціальних органів держави, спрямована на забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими кадрами і яка має реалізуватись на засадах комплексності. Напрями її реалізації повинні узгоджуватись із пріоритетами державної кадрової політики у сфері місцевого самоврядування. Лише за таких умов кадрова політика в органах місцевого самоврядування має шанс стати більш професійною, відповідати європейським критеріям і надавати якісні адміністративні послуги громадянам [55, с. 543-544]. Адже сутність, мета та основні завдання кадрової політики – це забезпечення органів місцевого самоврядування високопрофесійними, національно орієнтованими, патріотично налаштованими, глибоко моральними, добросовісними, професійно мобільними, цифровізованими, людиноцентричними та відданими своїй територіальній громаді кадрами, здатними взяти на себе відповідальність і успішно вирішувати

назрілі загальнодержавні, регіональні та місцеві проблеми, що є основною метою сьогодення.

Основними цілями кадрової політики в органах місцевого самоврядування має бути:

- професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування;
- розроблення та запровадження нової класифікації посад посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає визначення відносної цінності роботи на різних посадах (та групах посад) і сприятиме прозорості та справедливості системи, слугуватиме основою для реформи системи оплати праці;
- удосконалення процедури прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та просування по службі, а також інструментів оцінювання компетенцій кандидатів на посади на основі принципу професійних заслуг і здобутків, відповідності компетенцій вимогам щодо роботи на посаді;
- модернізація системи професійного навчання (реформа системи перепідготовки та підвищення кваліфікації з розширенням можливостей і форм навчання на основі пріоритетних сфер розвитку служби в органах місцевого самоврядування);
- створення умов для розвитку спроможності служб управління персоналом як консультаційних центрів із питань управління персоналом та стратегічного планування людських ресурсів;
- підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та позитивізація іміджу посадової особи місцевого самоврядування та ін.

Пріоритети державної кадрової політики у сфері місцевого самоврядування визначаються, перш за все, на законодавчому рівні. На розгляді у комітетах Верховної Ради України знаходиться проєкт Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 6504) [78]. Розробники даного законопроєкту у пояснювальній записці до нього, зазначають, що пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування,

соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування [64].

Необхідність прийняття проекту Закону також обумовлена потребою у приведенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 10 грудня 2015 р. та набрав чинності 1 травня 2016 р. Адже й дотепер окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України 16 грудня 1993 р. № 3723 «Про державну службу», що втратив чинність ще у 2016 р.

Законопроектом № 6504 пропонується нова редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», якою передбачається низка новацій, зокрема, щодо:

- розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством;
- закріплення повноважень керівника служби в органах місцевого самоврядування;
- упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби;
- оновлення порядку формування складу конкурсної комісії;
- запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування;

- оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування;
- запровадження механізмів кар'єрного просування службовців місцевого самоврядування, шляхом застосування можливості переведення на вищі посади служби в органах місцевого самоврядування в межах категорії посад протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання;
- удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування;
- встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування;
- встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування [78].

Враховуючи предмет нашого дослідження, на особливу увагу заслуговує ст. 17 даного законопроекту, яка запроваджує створення в органі місцевого самоврядування служби управління персоналом. Відповідно до даної статті в органі місцевого самоврядування «утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу (служба управління персоналом). Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником служби своїх повноважень щодо добору персоналу, планування та організації заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування, документального оформлення вступу на службу, її проходження та припинення, укладання та розірвання трудових договорів з працівниками патронатної служби та іншими працівниками в органі місцевого самоврядування, а також виконує інші функції, передбачені законодавством. Положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування розробляється з урахуванням Типового положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Положення про

службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування затверджується відповідною радою» [78].

Утворення служби управління персоналом в органі місцевого самоврядування, на нашу думку, є важливим кроком на шляху професіоналізації кадрових служб органів місцевого самоврядування, посилення їх стратегічної ролі та інституціональної спроможності. До того ж, введення поняття «служба управління персоналом органів місцевого самоврядування» замість існуючого «кадрова служба органу місцевого самоврядування» (або «служба кадрового забезпечення» тощо) передбачає перехід від переважно застарілих методів управління кадрами до демократичних форм відбору, планування кар'єри, розробки системи мотивації, проведення оцінки результатів службової діяльності та професійного розвитку посадових осіб.

На нашу думку, доопрацювання даного законопроекту та прийняття його в якості закону має сприяти посиленню привабливості служби в органах місцевого самоврядування, підвищенню професіоналізму службовців та покращенню їх мотивації ефективно працювати і розвивати свої громади, посиленню інституційної спроможності кадрових служб та удосконаленню управління персоналом органів місцевого самоврядування в цілому.

Посилення інституційної спроможності кадрових служб органів місцевого самоврядування – вимога часу, адже нині служби управління персоналом в органах публічної влади розглядаються як стратегічні партнери, основне завдання яких полягає у побудові такої стратегії управління персоналом, яка включає напрями і способи результативного формування кадрового потенціалу органу влади відповідно до його цілей. На нашу думку, доцільним є впровадження програм постійного професійного розвитку для працівників служб управління персоналом органів місцевого самоврядування щодо сучасних практик та інструментів управління персоналом та підвищення їх цифрової грамотності.

Як уже зазначалося вище, Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки [89] розбудову професійної служби в

органах місцевого самоврядування визнано важливою складовою належного державного управління. У Стратегії, зокрема, зазначається, що невід'ємним компонентом модернізації державного управління є підвищення якості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування. Передбачається сприяти формуванню дієвих механізмів мотивування посадових осіб місцевого самоврядування до професійного розвитку та безперервної освіти. Одним із завдань є створення сучасної, цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом, що включатиме такі компоненти:

- визначення потреб у професійному навчанні;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання [89].

Врегулювання питань служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення ефективного управління службою в органах місцевого самоврядування має здійснюватися у повній відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Враховуючи трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, проведення реформи публічної служби та втрату чинності Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки, на нашу думку, терміновою необхідністю є розробка і впровадження нової стратегії державної кадрової політики, складовою частиною якої має стати державна кадрова політика в органах місцевого самоврядування. Нова стратегія має визначити мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика, з урахуванням сучасних змін в системі публічної служби, цифровізації публічного управління, необхідності впровадження передових

методів та технологій управління персоналом та потреби гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС.

У кожному органі місцевого самоврядування має бути розроблена власна стратегія (або концепція) кадрової політики з урахуванням умов та особливостей функціонування певної територіальної громади, стратегічних планів розвитку громади, кадрового складу та пріоритетних напрямів професійного розвитку людських ресурсів органу місцевого самоврядування. Стратегія має бути деталізована тактичними цілями розвитку персоналу. При розробці стратегії кадрової політики органу місцевого самоврядування, на нашу думку, доцільним є використання процесного, відтворювального, синергетичного та проєктного підходів, теорій лідерства, управління знаннями, управління змінами, еліти і раціональної бюрократії. Ключовими компонентами кадрової політики органу місцевого самоврядування в сучасних умовах мають бути:

- захист законних прав громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування;
- забезпеченням чесного та прозорого відбору, призначення на посади в органи місцевого самоврядування, що ґрунтуються на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження тощо;
- дотримання гендерного паритету на службі в органах місцевого самоврядування,
- захист законних прав та інтересів посадових осіб місцевого самоврядування;
- формування професійної команди органу місцевого самоврядування, головними пріоритетами службової діяльності якої має бути надання послуг високої якості та служіння власній територіальній громаді;
- розвиток інституту стажування з метою залучення на службу в органи місцевого самоврядування молодих висококваліфікованих фахівців;
- посилення інституційної спроможності служб управління персоналом;
- цифровізація управління персоналом;

- поступовий перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування;
- модернізація системи професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням вимог швидкозмінного зовнішнього середовища, передових світових тенденцій у цій сфері та очікувань і побажань самих службовців;
- створення сучасної, цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом;
- впровадження системи безперервного професійного навчання («навчання протягом всього професійного життя»);
- проведення навчання щодо практичних аспектів доброчесності та включення питань, які стосуються етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування у програми професійного розвитку;
- посилення мотивації та стимулювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування;
- розвиток організаційної та управлінської культури органу місцевого самоврядування;
- позитивізація іміджу органу місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- формування у посадових осіб місцевого самоврядування нульової толерантності до корупції;
- впровадження передових методів та технологій управління людськими ресурсами в практичну діяльність органу місцевого самоврядування;
- адаптація служби в органах місцевого самоврядування до стандартів ЄС та ін.

Саме ефективна система добору на службу в органи місцевого самоврядування є головною умовою ефективності державного управління загалом. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні вимагає нових посадових осіб у системі органів місцевого самоврядування, які мають

відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Вони повинні стати ініціаторами та проектувальниками демократичних перетворень, ефективними менеджерами, лідерами команд.

Сьогодні не достатньо мати необхідні знання в економічній, правовій та соціально-гуманітарній сферах, навички та вміння застосувати їх на практиці. Посадова особа органу місцевого самоврядування, депутати місцевих рад мають володіти численними управлінськими та комунікативними навичками. На нашу думку, при формуванні кадрового складу органів місцевого самоврядування, за прикладом європейських країн, за основу оцінки професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування варто взяти так звані «Дублінські дескриптори» [27], які формують такий набір компетенцій:

- інструментальні, які включають когнітивні здібності, здатність розуміти й управляти докільям, організовувати час, вибудовувати стратегії навчання, ухвалення розв'язання проблем; технологічні уміння, пов'язані з використанням техніки, комп'ютерні навички і здібності інформаційного управління; лінгвістичні уміння, комунікативні компетенції тощо;

- навички управління інформацією, а саме: здатність набувати та критично аналізувати інформацію з різних джерел, здатність приймати рішення та нести за них відповідальність, вирішувати завдання та розв'язувати проблеми тощо;

- міжособистісні – індивідуальні здібності, пов'язані з умінням висловлювати почуття і вибудовувати відносини, критичним осмисленням і здатністю до самокритики, а також соціальні навички, пов'язані з процесами соціальної взаємодії і співпраці, умінням працювати в групах (командах), брати соціальні й етичні зобов'язання; прихильність до етичних цінностей;

- системні – поєднання розуміння, ставлення і знання, що дає змогу сприймати, яким чином частини цілого співвідносяться один з одним, і оцінювати місце кожного з компонентів у системі. Серед цих критеріїв слід визначити такі, як здатність: застосовувати знання на практиці; дослідницькі

здібності; до навчання; до генерації нових ідей; до розробки проєктів і управління ними; до ініціативи; до адаптації в нових ситуаціях; до лідерства тощо.

Професіоналізація кадрів місцевого самоврядування передбачає підвищення рівня їхньої професійної компетентності, в основу якої покладена не лише вже здобута професійна освіта, а й готовність і спроможність посадовця до систематичного оновлення професійних знань, умінь та навичок, що є невід'ємним компонентом їхньої професійної компетентності. Професіоналізацію посадових осіб місцевого самоврядування здійснює система підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації, що покликана забезпечити суспільство та територіальні громади професійно компетентними посадовими особами місцевого самоврядування, здатними ефективно вирішувати професійні завдання щодо подальшого розвитку територіальної громади та власної професійної діяльності. Саме тому підвищення якості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування є нагальною потребою та необхідною умовою формування їхньої професійної компетентності та ефективного виконання поставлених перед посадовцями професійних завдань [48, с. 1].

Створення умов для систематичного підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування є одним із головних завдань кадрової політики органів місцевого самоврядування України. А успішність професійного навчання значною мірою залежить від особистісного ставлення до нього посадової особи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим необхідним є запровадження заходів щодо стимулювання та заохочення підвищення рівня професійної компетентності, постійної самоосвіти, а також посилення відповідальності керівників органів місцевого самоврядування за створення належних умов для професійного навчання посадових осіб.

Забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування передбачає виконання таких першочергових завдань:

– запровадження обов'язковості підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами;

- запровадження обов'язкового підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів;

- здійснення обов'язкового навчання керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад з питань передачі знань та досвіду (для подальшого навчання посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у їх підпорядкуванні);

- сприяння впровадженню в системі професійного навчання освітніх інновацій;

- розроблення та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання, накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання [55, с. 566-567].

Службовець місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом в обов'язковому порядку має складати індивідуальну програму свого професійного розвитку, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник структурного підрозділу, в якому він працює. Обов'язковість створення індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування та порядок її складання передбачає ст. 40 законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» [78]. Так, відповідно до даної статті, порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування розробляється з урахуванням Типового порядку складання індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування та затверджується відповідною радою, а служба управління персоналом на основі індивідуальних програм професійного розвитку службовців місцевого самоврядування узагальнює їх потреби у професійному навчанні і вносить керівнику служби пропозиції щодо організації професійного навчання.

На нашу думку, необхідним є поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на посаді в органі місцевого самоврядування, в тому числі й із застосуванням сучасних інформаційних технологій та використанням переваг дистанційного навчання. Швидкозмінність зовнішнього та внутрішнього середовища професійної діяльності посадової особи місцевого самоврядування, цифровізація публічного управління, швидкість «старіння» знань та поява нових знань обумовлюють необхідність постійного навчання посадової особи місцевого самоврядування. Здатність та готовність посадової особи до безперервного навчання протягом всього професійного життя мають стати одним із чинників його кар'єрного зростання.

Повністю підтримуємо твердження Ю. Кормишкіна та В. Уманської, що поміж сучасних методів розвитку персоналу для органів місцевого самоврядування слід виділити E-learning. E-learning – це швидкий і ефективний спосіб одержувати необхідні для роботи знання, який передбачає інтенсивне впровадження відео, аудіо, мультимедіа, комп'ютерні симуляції і їх комбінації [43, с. 32]. Використання E-learning можливо за допомогою освітньої платформи у сфері професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування – «Управління знаннями» Національного агентства України з питань державної служби (<https://pdp.nacs.gov.ua>).

Перевагами використання E-learning для органів місцевого самоврядування є наступні:

- підвищення кваліфікації, надання цінних, вузькоспеціалізованих знань відбувається без відриву співробітників від основного робочого місця;
- вибір системи електронного навчання дозволяє оптимізувати фінансові витрати на освіту персоналу;
- електронна освіта дає можливість індивідуальних занять, самостійного вивчення матеріалу в необхідному обсязі;
- у процесі навчання учасники можуть консультуватися з бізнес-тренерами та коучами в режимі онлайн.

На нашу думку, якісне впровадження системи E-learning в діяльність органів місцевого самоврядування та мотивація і стимулювання посадових осіб місцевого самоврядування до активного її використання дозволить домогтися високих результатів продуктивної діяльності, вирішити питання підвищення кваліфікації та освітньо-інтелектуального рівня людських ресурсів органів місцевого самоврядування.

Вимогою сьогодення є запровадження сучасних ІТ-систем для управління персоналом в органах місцевого самоврядування, що дозволить позбутись обтяжливих кадрових процедур, автоматизувати їх і перевести в «цифру». Крім того це потужний інструмент як для керівника органу місцевого самоврядування так і для служб управління персоналом.

Прикладом для наслідування для органів місцевого самоврядування має стати впровадження інформаційної системи HRMIS в органах державного управління відповідно до Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р. Концепція розроблена Національним агентством України з питань державної служби, за підтримки Світового банку, з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал. Розробники даної Концепції цілком слушно зазначають, що з розвитком інформаційного суспільства виникає необхідність формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах. Інформаційна система HRMIS є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою формування нового типу держави, політика якої орієнтована на задоволення потреб громадян.

HRMIS є інформаційною системою управління людськими ресурсами в державних органах для забезпечення функціонування централізованої бази

даних працівників державних органів. Система дозволяє віддалено здійснювати процеси документального оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також нарахування заробітної плати. Звичайно, що така система має бути адаптована до умов та особливостей функціонування органів місцевого самоврядування.

Упровадження інформаційної системи в практичну діяльність органів місцевого самоврядування дасть змогу зокрема: узагальнити інформацію про людські ресурси, що сприятиме ефективному обміну інформацією між усіма структурними підрозділами; оперативно отримувати всю необхідну інформацію щодо кадрового забезпечення; підвищити продуктивність робочого процесу за рахунок швидкого оброблення даних, поліпшити робоче середовище, зменшити рівень дублювання робіт та автоматизації процедур; поліпшити процес ухвалення рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи; удосконалити робочі процеси і процедури, що дасть змогу більше часу займатися стратегічними завданнями аналізу й планування; забезпечити самостійну перевірку статусу кожної виконаної операції та самостійне формування потрібних звітів; підвищити мотивацію та продуктивність; поліпшити показники результативності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Упровадження інформаційної системи в практичну діяльність органів місцевого самоврядування, на нашу думку, має сприяти й відновленню офіційної статистичної інформації щодо кількісного та якісного кадрового складу органів місцевого самоврядування. Адже з 2016 р. офіційна статистика щодо кадрового складу органів місцевого самоврядування не оприлюднюється, надається лише інформація (після проведення чергових місцевих виборів) щодо депутатського складу місцевих рад, й тому проаналізувати тенденції кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування не можливо.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що виважена, раціонально побудована та науково обґрунтована кадрова політика є передумовою удосконалення управління персоналом та підвищення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування в цілому. Кадрова політика не повинна бути

вузько прагматичною, розрахованою тільки на кадрове забезпечення вирішення поточних завдань органу місцевого самоврядування. Нагальною необхідністю є розробка кадрової політики, яка врахує потреби і сучасного стану органу місцевого самоврядування, і майбутнього, ґрунтується на Європейській хартії місцевого самоврядування, та зважає на сучасні світові тенденції розвитку людських ресурсів та управління ними на місцевому рівні. Запорукою ефективної кадрової політики є визначення системи висхідних опорних позицій та провідних ідей, що розкривають засади найбільш ефективних підходів органу місцевого самоврядування до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, що визначають завдання та пріоритети впливу органу самоврядування на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу. Тобто в кожному органі місцевого самоврядування має бути розроблена власна стратегія (концепція) роботи з кадрами, що ґрунтується на державній кадровій політиці в сфері місцевого самоврядування.

3.3. Мотивація та стимулювання як інструменти ефективного управління персоналом

Ефективними інструментами управління персоналом в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, є мотивація та стимулювання посадових осіб до ефективної, відповідальної та добросовісної праці на благо власної територіальної громади та її мешканців.

Мотивація кадрів – це система заходів, спрямованих на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованих кадрів, а також вмотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою ефективного та результативного виконання ними своєї роботи [30, с. 284]. Орган місцевого самоврядування може застосовувати дві основні форми мотивації: за результатами та за статусом. Мотивація за результатами застосовується звичайно там, де можна порівняно точно визначити та розмежувати результат діяльності окремої посадової особи місцевого

самоврядування або структурного підрозділу в цілому. При цьому винагорода пов'язується з виконанням конкретної роботи або стосується відокремленого етапу роботи. Мотивація за статусом або рангом заснована на інтегральній оцінці діяльності посадової особи місцевого самоврядування, яка враховує рівень її кваліфікації, якість роботи, ставлення до роботи та інші показники, що визначаються конкретними умовами діяльності працівника в органі місцевого самоврядування.

Водночас, у всіх наявних системах мотивації персоналу має бути встановлене правильне співвідношення між винагородою та результатом. Винагорода слугує показником задоволеності. Слід мати на увазі, що мотивація праці – це прагнення працівника задовольнити свої потреби за допомогою трудової діяльності. Без розуміння мотивів і потреб службовця та використання правильно підібраних стимулів до праці неможливе ефективне публічне управління [18].

Система мотивації персоналу органів місцевого самоврядування має бути зорієнтованою на розвиток творчого потенціалу та здібностей посадових осіб, їх ініціативи, партнерське відношення в колективі, узгодженість інтересів особистих з інтересами органу місцевого самоврядування. Рівень професіоналізму, добросовісність та вмотивованість працівника – це основні показники, якими визначається лояльність посадовця до служби в органах місцевого самоврядування, оцінюються результати його діяльності та перспективи кар'єрного просування [60, с. 22].

Метою мотивації посадових осіб місцевого самоврядування є побудова таких умов праці, а також вибір таких стимулів, які дозволять посадовцям самостійно проявляти бажання до виконання завдань задля досягнення поставлених цілей. Це, у свою чергу, підвищує рівень ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

В. Бондар вважає, що розглядаючи мотивацію в органах місцевого самоврядування, потрібно застосовувати комплексний підхід. У зміст поняття «мотивація» потрібно включати сам процес мотивації, результат, який вона дає і складові мотивації як функції місцевого самоврядування [8]. На думку

дослідника, мотивація – це система взаємопов’язаних внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, яка забезпечує ефективну діяльність органів місцевого самоврядування. Водночас, мотивація як процес – це запровадження, реалізація, оцінка видів та способів мотивації у системі місцевого самоврядування, результатом (якісним, позитивним) якого є успішний, ефективний та мотивований колектив органу місцевого самоврядування. У процесі дослідження науковець доходить висновку, що мотивація працівників органів місцевого самоврядування – це сукупність внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, які реалізуються через систему позитивних та негативних способів впливу на мотиваційне поле посадових осіб місцевого самоврядування з метою досягнення соціально значимих результатів в їх діяльності [8].

Система мотивації повинна розвивати почуття належності до органу місцевого самоврядування. Відповідальне ставлення до праці та позитивна поведінка визначаються системою цінностей працівника, умовами праці та стимулами, що застосовуються. Разом з тим, на результати роботи посадових осіб місцевого самоврядування впливають фактори, що мотивують до ефективної праці: політика керівництва, умови праці, заробітна плата, міжособистісні відносини з керівництвом та колегами, ступінь безпосереднього контролю за роботою, просування по службі, визнання і схвалення результатів роботи, міра відповідальності, можливості творчого та ділового росту (рис. 3.1) [44].

Як цілком слушно зазначають Н. Гончарук та Н. Артеменко, до проблеми мотивації персоналу не можна підходити формально, кожне рішення повинно бути продуманим, мають бути прораховані наслідки його прийняття [18, с. 50]. Варто зазначити, що універсальної і цілком ефективною системи стимулювання і мотивації персоналу органів місцевого самоврядування бути не може. Для кожного органу місцевого самоврядування має бути розроблена своя внутрішня система стимулювання й мотивації, яка б відповідала організаційним цілям, урахувала особливості наявної організаційної культури, кадровий склад та мотиваційний тип персоналу. Слід також урахувати те, що розробка й використання нових мотиваційних систем передбачає певну ломку традиційних форм організації праці, зміну характеру і структури управління, до чого не

завжди психологічно готові як керівництво органу місцевого самоврядування так і сам персонал. Необхідною умовою застосування ефективної системи мотивації є наявність чіткої системи ділової оцінки персоналу з прозорими і зрозумілими принципами і критеріями якісної та кількісної оцінки праці і поведінки персоналу, що має бути детально прописано у локальних нормативних документах органу місцевого самоврядування.

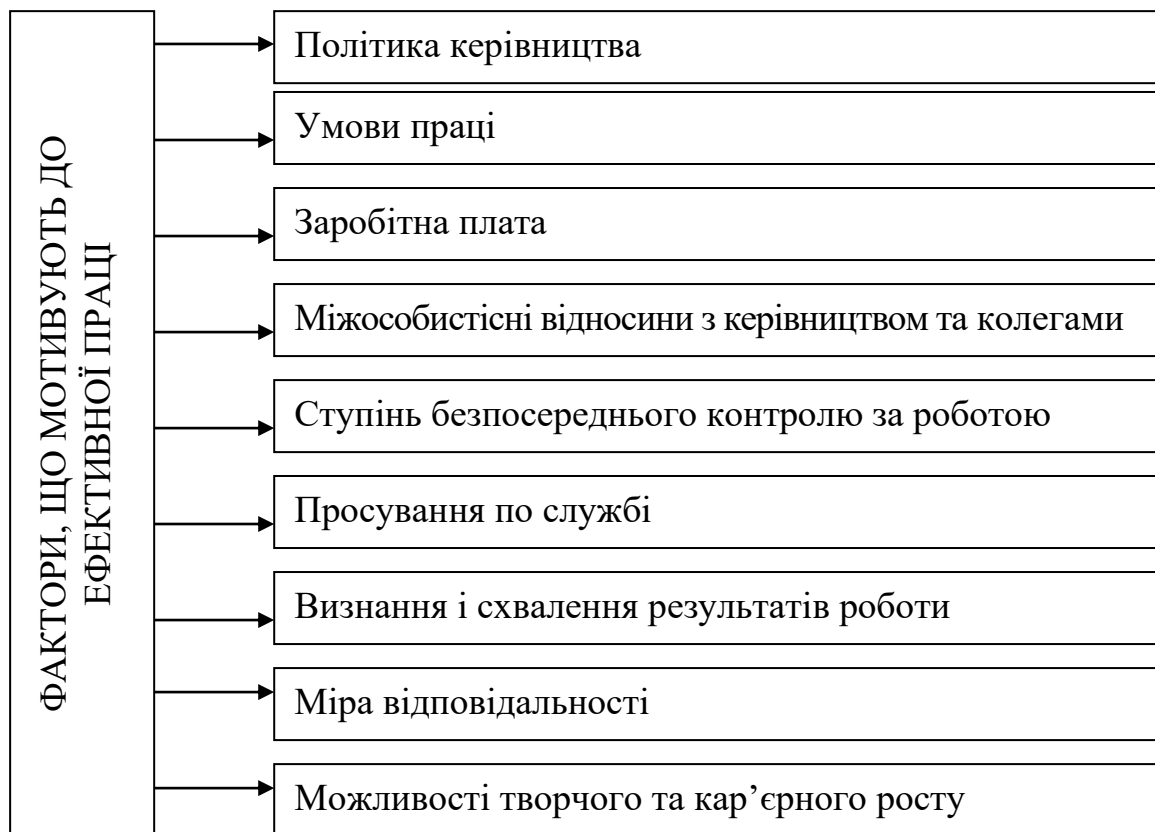


Рис. 3.1. Фактори, що мотивують посадових осіб місцевого самоврядування до ефективної праці

З метою вдосконалення існуючої системи мотивації персоналу органів місцевого самоврядування, на нашу думку, доцільним є проведення мотиваційного аудиту. Цілями проведення якого можуть бути: оцінка ефективності та результативності існуючої системи управління мотивацією персоналу органу місцевого самоврядування; визначення відповідності системи управління мотивацією чинному законодавству України; оцінка відповідності системи мотивації цілям органу місцевого самоврядування; рекомендації щодо вдосконалення системи мотивації; розробка системи стимулювання персоналу

на досягнення нових цілей та власний професійний розвиток; оптимізація витрат на управління мотивацією персоналу; у разі необхідності – створення підґрунтя для розробки нової системи мотивації тощо.

Як зазначає Н. Гончарук, результати проведення мотиваційного аудиту можуть бути використані в різних сферах управління персоналом. А використання технології мотиваційного аудиту буде сприяти підвищенню ефективності управління персоналом у сфері публічної служби, покращанню діючої й розробки нової системи мотивації персоналу, дозволить зробити мотивацію більш керованою [17, с. 245].

Одним із результатів проведення мотиваційного аудиту має стати розробка мотиваційної стратегії органу місцевого самоврядування. Мотиваційна стратегія, що виступає ефективним засобом управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування, полягає у визначенні індивідуальних потреб і створенні відповідного робочого середовища для їх задоволення [44, с. 245]. Мотиваційній стратегії притаманні відповідні мотиваційні елементи, що представлені на рис. 3.2.

Формування ефективної системи мотивації посадових осіб місцевого самоврядування доцільно здійснювати впливаючи на складові процеси її формування і інноваційні способи їх реалізації в такій послідовності:

- дослідження мотиваційних чинників привабливості праці в системі місцевого самоврядування;
- дослідження мотиваційних стимуляторів для участі фахівців у виконанні функцій і завдань праці в системі органів місцевого самоврядування;
- дослідження тотожності, збігу і гармонійності мотиваційних характеристик і особливостей праці та внутрішніх чинників стимулювання посадових осіб місцевого самоврядування, охочих її виконувати;
- дослідження умов гармонійного поєднання мотивуючих характеристик праці і мотиваційних стимуляторів у посадових осіб місцевого самоврядування, які бажають її виконувати;

– розробка методологічних засад проектування і побудови процесів у системі управління мотиваційними засадами ефективної діяльності в органах місцевого самоврядування [9, с. 101].

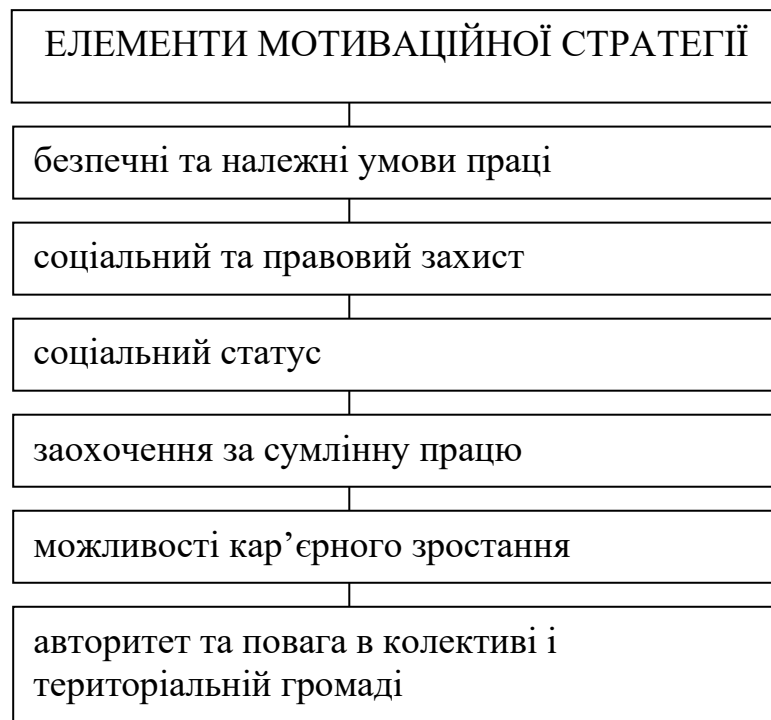


Рис. 3.2. Елементи мотиваційної стратегії органу місцевого самоврядування

Л. Бондаренко пропонує, з метою побудови процесу управління мотивацією, використовувати «мотиваційне ядро» ефективності праці (рис. 3.3) [9, с. 102]. І хоча «мотиваційне ядро» автором було розроблено для державних службовців, на нашу думку, використання його може бути адаптовано й для посадових осіб місцевого самоврядування.

Одним з найбільш ефективних інструментів підвищення результативності професійної діяльності персоналу в органах місцевого самоврядування є стимулювання. Адже саме інтереси, мотиви, стимули є рушійною силою його діяльності. Але мотивація персоналу в органах місцевого самоврядування дещо відрізняється від процесу стимулювання в організаціях приватного сектору. Так, неможливо стимулювати персонал «відсотком» від доходу за якісну роботу. Слід мотивувати персонал органу місцевого самоврядування до сумлінної праці, служіння громаді та державі, до повноцінного виконання обов'язку

надання громадянам всього спектру послуг. У цьому контексті суттєву роль відіграють також і особисті, морально-етичні риси працівника: його емпатія, добросовісність, відкритість, чесність, патріотизм, відчуття обов'язку, здатність до співпраці, прагнення самовдосконалення тощо [19, с. 199].

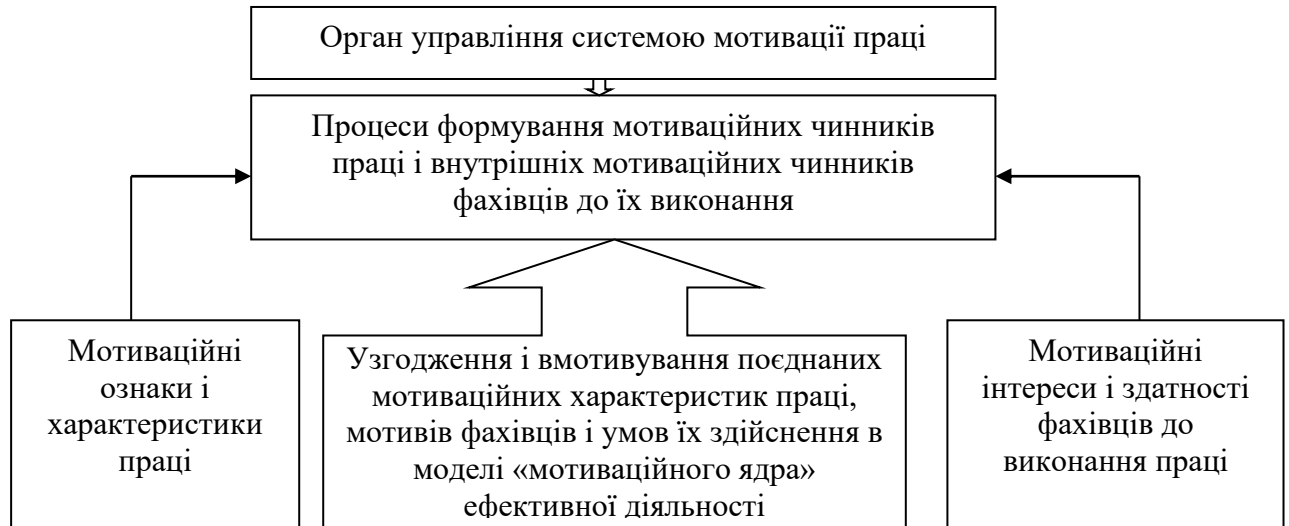


Рис. 3.3. «Мотиваційне ядро» ефективності праці як складова частина системи мотивації праці посадових осіб місцевого самоврядування

Для підвищення ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування потрібно покращення як матеріального так і морального стимулів. Мотивація трудової діяльності не може бути дієвою без застосування сучасних форм і методів матеріального стимулювання персоналу. Тобто при формуванні мотиваційної політики органу місцевого самоврядування необхідно розглядати в комплексі матеріальну і нематеріальну мотивацію [86, с. 10]. Для того щоб зрозуміти, який стимул є найважливішим для посадової особи органу місцевого самоврядування варто, на нашу думку, провести внутрішнє опитування й запропонувати посадовцям визначити найважливіші на їх думку стимули якісного виконання посадових обов'язків. Результати такого опитування мають бути враховані під час розробки мотиваційної політики органу місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, для посадових осіб місцевого самоврядування, як правило, важливими є як економічна, так і морально-етична складові

муніципальної служби, однак, поки що фінансові аспекти залишаються першочерговими [86, с. 11]. У зв'язку з цим, на нашу думку, терміновою необхідністю є перегляд норм матеріального заохочення посадових осіб місцевого самоврядування, а саме підвищення розміру їх заробітної плати. Нині заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування є неконкурентоздатною у порівнянні з приватним сектором, що обумовлює небажання молоді йти працювати в органи місцевого самоврядування.

Стаття 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [77] визначає, що посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень, а умови оплати праці визначаються Кабінетом Міністрів України. Оплата праці посадових осіб місцевого самоврядування складається з двох компонентів: фіксованої (посадовий оклад, надбавка за вислугу років; за ранг та грошова допомога до щорічної основної відпустки) та стимулююча частини (премії, надбавки за високі досягнення у праці, тощо). У сучасних умовах стимулююча частина заробітної плати практично не виконує своєї прямої функції, оскільки виплата премії та інших стимулюючих виплат практично не прив'язана до результатів діяльності посадової особи місцевого самоврядування та здійснюється лише в межах наявного фонду економії заробітної плати органу самоврядування та на власний розсуд його керівника. Така ситуація сприяє створенню умов для зловживання, а саме: не доукомплектування вакантних посад органів місцевого самоврядування з метою економії фонду заробітної плати, розподіл коштів з огляду на суб'єктивну думку керівника, відсутність у посадових осіб відчуття справедливого розподілу коштів. Водночас, впровадження прозорості, передбачуваної та справедливої заробітної плати з чіткою прив'язкою надбавок за інтенсивність праці та премій до конкретних результатів діяльності кожного працівника є необхідною передумовою для впровадження ефективної мотиваційної системи персоналу в органах місцевого самоврядування.

Мотиви, що формуються під дією багатьох факторів (зовнішніх і внутрішніх, суб'єктивних і об'єктивних), починають діяти під впливом стимулів. Зокрема,

важливий вплив на професійну діяльність посадових осіб місцевого самоврядування справляють морально-психологічні способи стимулювання. На нашу думку, в органах місцевого самоврядування необхідно активізувати використання таких їх видів:

- створення таких організаційних та соціально-психологічних умов, за яких працівники відчували б професійну гордість за причетність до дорученої справи, особисту відповідальність за результати своєї професійної діяльності;

- формування атмосфери доброзичливої змагальності, конкурентності, наявності виклику з метою забезпечення можливості кожному працівнику на своєму робочому місці показати свої здібності, краще впоратися із завданням, відчувати власну значимість;

- визнання авторства результату, викорінення практики приписування досягнень колективу лише окремим його працівникам (як правило, керівникам чи їх заступникам);

- формування «високих» та суспільно значимих цілей, які надихають персонал на ефективну, а інколи й самовіддану працю;

- публічна оцінка високих результатів роботи, оголошення подяки, нагородження цінними подарунками, почесними грамотами, нагрудними знаками тощо;

- формування сприятливого психологічного клімату шляхом створення атмосфери толерантності, довіри та взаємоповаги; турбота про особисті інтереси працівників; заохочення до обґрунтованого ризику та терпимість до помилок, прорахунків, невдач тощо;

- стимулювання довірою, складовими якої є: можливість вільного планування режиму роботи (зокрема, в сучасних умовах дії воєнного стану та карантинних обмежень, надання можливості дистанційної роботи для окремих працівників); можливість самостійного вибору рішень та участь у прийнятті стратегічно важливих для органів влади рішень; врахування думки працівників під час розробки стратегічних документів; надання доступу до інформації, яка не має стосунку до виконання завдань на окремій посаді, тощо.

- стимулювання впливом – включення в конкурсні та інші комісії, групи з розробки важливих документів або рішень, вирішення конфлікту в колективі тощо;

- заохочення досвідчених працівників до наставництва для молодих фахівців шляхом морального та матеріального його стимулювання;

- забезпечення кар'єрного зростання виключно базуючись на особистих досягненнях та заслугах посадової особи місцевого самоврядування та ін.

Окремо у цьому переліку варто виділити кар'єрне зростання, яке дає і більш високу заробітну плату (економічний стимул), і цікаву, змістовну роботу (організаційний стимул), а також відображає визнання рівня професійного розвитку, заслуг та авторитету особистості шляхом «переведення» працівника у більш високу статусну групу (моральний стимул) [60, с. 22]. Варто зазначити, що цей спосіб мотивації внутрішньо дещо обмежений:

- вступ на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження чітко регламентовані законодавством: проведення конкурсу на зайняття вакантних посад; особливості призначення і погодження;

- в органах місцевого самоврядування не так багато посад високого рівня, і не так часто вони стають вакантними;

- не всі працівники потенційно здатні стати керівниками, і до того ж, враховуючи більш високу відповідальність, не всі працівники хочуть стати керівниками.

Водночас, для талановитих, налаштованих на професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування стимул кар'єрного зростання забезпечує підвищення продуктивності та ефективності праці. Мотивація досягнення успіху, яка є провідною в процесі формування управлінської діяльності, забезпечує розвиток здатності оперативно розв'язувати проблеми в умовах, що швидко змінюються, у стійкості до стресу, врівноваженості. Вона пов'язана з мотивацією посадового росту, яку визначає потребу службовців активно освоювати внутрішнє та зовнішнє середовище [94, с. 87].

Вищезначені організаційні та морально-психологічні чинники мотивують посадових осіб місцевого самоврядування неоднаково залежно від часу перебування на посаді. Після п'яти років перебування на одній і тій самій посаді жоден з факторів не забезпечує мотивацію належним чином, тому задоволення роботою знижується [60, с. 22].

Отже, ефективність діяльності органу місцевого самоврядування проявляється в умінні керівника і служби персоналу визначити «мотиваційну сферу особистості» і домогтися від персоналу відповідної поведінки, єдності дій, ініціативності та відданості справі. Перший підхід до вирішення цього завдання – підбір людей з певними якостями, які можуть гарантувати бажану для організації поведінку її членів. Другий підхід полягає в тому, що орган місцевого самоврядування впливає на працівника, змушуючи його модифікувати свою поведінку в потрібному для нього напрямі.

Основними елементами мотивації праці персоналу органів місцевого самоврядування мають бути: спонукання до підвищення рівня кваліфікації службовців шляхом підвищення надбавок; впровадження гнучкого графіку роботи для окремих категорій працівників (працівників, які мають малолітніх дітей чи доглядають за хворими членами родини тощо); подальша індивідуалізація заробітної плати; використання різноманітних нематеріальних стимулів (використання дощок пошани, мотиваційних подарунків, облаштування кімнат відпочинку, зустрічей із цікавими особистостями тощо).

Таким чином, мотивація – дієвий інструмент управління персоналом органів місцевого самоврядування, значення якого ще більше посилюється в умовах реформування служби в органах місцевого самоврядування та реформування публічного управління в цілому. Укрупнення територіальних громад, реформування органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня, поява в органах місцевого самоврядування базового рівня нових функцій і повноважень обумовлюють підвищення навантаження на працівників. У цих умовах матеріальна та нематеріальна мотивація персоналу мають стати системоутворюючими чинниками підвищення ефективності їх діяльності. Системи

мотивації, що використовуються у діяльності органів місцевого самоврядування мають бути: по-перше: багатофакторними; по-друге, мати конкретну спрямованість на групу працівників або на окремого посадовця; по-третє, постійно вдосконалюватися та доповнюватися; по-четверте, бути значимими для органу місцевого самоврядування. Дотримання цих умов дасть можливість враховувати саме ті фактори мотивації персоналу, які на даному етапі реформування служби в органах місцевого самоврядування України займають пріоритетне місце, забезпечують індивідуальний підхід до кожної посадової особи місцевого самоврядування, що є надзвичайно важливо для творчого ставлення до праці, розвитку інноваційних процесів та розвитку самого службовця. Однією із головних цілей діяльності служби управління персоналом органу місцевого самоврядування має стати підтримка високого рівня залученості та задоволеності персоналу шляхом забезпечення належної комунікації та взаємодії між працівниками та між структурними підрозділами і створення можливостей для постійного професійного та особистісного розвитку персоналу.

ВИСНОВКИ

Результати, отримані в процесі дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети та дають підстави сформулювати такі висновки та рекомендації.

1. Визначено, що управління персоналом в органі місцевого самоврядування – це системний, планомірно організований вплив за допомогою взаємопов'язаних організаційно-економічних і соціальних заходів на процес формування, розподілу, перерозподілу посадових осіб місцевого самоврядування, створення умов для використання їх якостей з метою забезпечення ефективного і всебічного розвитку. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування це багатогранний і складний процес, який характеризується специфічними особливостями та закономірностями й здійснюється відповідно до певних принципів (служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; самостійності кадрової політики в територіальній громаді; науковості; планомірності, єдності розпоряджень; поєднання одноосібного і колективного підходів; централізації та децентралізації, лінійного, функціонального й цільового управління; контролю за виконанням рішень та ін.) для реалізації визначених функцій (планування, організація, координація, контроль, мотивація та ін.) з метою ефективною реалізації можливостей посадової особи місцевого самоврядування як в інтересах самої посадової особи, так і в інтересах органу місцевого самоврядування.

Людський ресурс органів місцевого самоврядування має власну специфіку, зокрема, виборність на посади та строковість перебування на них. Ці особливості обумовлюють такі характеристики, як різний рівень досвіду посадовців, їх компетентності, готовності до виконання обов'язків на належному рівні та у повному обсязі тощо. Тому якість управління персоналом

органів місцевого самоврядування залежить від зваженої оцінки дискреційності повноважень, професіоналізму кадрового корпусу, уміння надавати якісні публічні послуги, вмотивованості та доброчесності. Гнучкість системи управління персоналом має стати підґрунтям для розкриття довгострокового потенціалу органів місцевого самоврядування.

2. Встановлено, що різноманітні аспекти управління персоналом є об'єктом дослідження в численних наукових працях. Водночас, реформа публічної служби, проведення децентралізаційної реформи, що розширила функції і повноваження органів місцевого самоврядування та посилила їх інституційну спроможність, розвиток сучасних методів і технологій управління персоналом, цифровізація місцевого самоврядування актуалізують подальший науковий пошук в цій сфері, адже від фаховості, компетентності, відповідальності та доброчесності посадових осіб місцевого самоврядування багато в чому залежить успішність розвитку територіальних громад та ефективність і результативність функціонування створених ними органів місцевого самоврядування.

3. На підставі проведеного аналізу нормативно-правових засад управління персоналом в органах місцевого самоврядування України, встановлено, що нормативно-правові акти, які регламентують питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування, умовно можна поділити на дві групи:

– загальні – нормативно-правові акти, які регламентують питання управління персоналом в будь-якій організації незалежно від форми власності і сфери діяльності (Конституція України, Кодекс законів про працю України, закони України «Про оплату праці», «Про охорону праці», «Про відпустки», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про професійний розвиток працівників», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» та ін.; указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» та ін.);

– спеціальні – які стосуються виключно питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування (закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»; постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати

праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування», «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування»; Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки; наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та ін.).

Отже, питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування регулюються значною кількістю нормативно-правових документів. Водночас, низка питань залишаються нормативно неврегульованими, серед яких стажування, впорядкування проведення конкурсу на зайняття і заміщення посад в органах місцевого самоврядування та ін. Терміновою вимогою сьогодення є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

4. Охарактеризовано організаційні засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування України. Встановлено, що законодавчо затвердженим принципом є самостійність кадрової політики в територіальній громаді. Повноваження у сфері управління персоналом в органах місцевого самоврядування мають: голова ради, заступник голови з діяльності виконавчих органів, керуючий справами виконавчого комітету, секретар ради, відділ управління персоналом (відділ, сектор кадрового забезпечення) та керівники структурних підрозділів. Консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

5. Узагальнення зарубіжного досвіду управління персоналом в органах місцевого самоврядування дає підстави щодо рекомендації його для впровадження

в практичну діяльність органів місцевого самоврядування України. Зокрема, на особливу увагу заслуговує: 1) досвід країн ЄС щодо формування ефективно діючої системи навчання посадових осіб місцевого самоврядування, відмінними особливостями якої є: сервісний характер надання освітніх послуг та взаємодія з місцевими органами влади; відкритість і прозорість; наближеність до робочих місць службовців; спроможність ведення консалтингової діяльності, виконання соціальних та експертних досліджень та ін.; 2) досвід Польщі щодо організації підготовчої служби для співробітників, які вперше призначаються на посаду в органи місцевого самоврядування; підтримки престижу служби в органах місцевого самоврядування, зокрема шляхом встановлення високого рівня заробітної плати; 3) досвід Німеччини щодо поділу службовців на штатних і почесних чиновників із чітким розмежуванням їх функціональних повноважень та режиму й оплати праці, високого соціального захисту, а також безперервного професійного розвитку муніципальних службовців та ін.

6. З метою удосконалення управління персоналом в органах місцевого самоврядування України рекомендовано: удосконалення чинного законодавства в цій сфері, зокрема прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», розробка нової стратегії державної кадрової політики; розробка стратегії роботи з кадрами в кожному органі місцевого самоврядування з урахуванням особливостей функціонування певної територіальної громади; професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування; модернізація системи професійного навчання; впровадження системи безперервного професійного навчання («навчання протягом всього професійного життя»); цифровізація управління персоналом; розвиток інституту стажування з метою залучення на службу в органи місцевого самоврядування молодих висококваліфікованих фахівців; посилення мотивації та стимулювання професійної діяльності посадових осіб; перехід від управління персоналом в органах місцевого самоврядування до управління людськими ресурсами; позитивізація іміджу органу місцевого самоврядування та його посадових осіб; впровадження передових методів та технологій управління людськими ресурсами в практичну діяльність органу місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антонова Л. В., Козлова Л. В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua>.
2. Артеменко Н. Ф. Особливості мотивації персоналу у сфері державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 4-5. С. 37-47.
3. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом : підручник. Київ : ЦУЛ, 2011. 468 с.
4. Балабанова Л. В., Стельмашенко О. В. Стратегічне управління персоналом підприємства : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 236 с.
5. Балановська Т. І., Михайліченко М. В., Троян А. В. Сучасні технології управління персоналом : навч. посіб. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2020. 466 с.
6. Балла Л. Атестація посадових осіб ОМС: довідник з організації та проведення. URL : <https://ibuhgalter.net/ru/articles/745>.
7. Балуєва О. В., Снопенко Г. В. Трансформація функції управління персоналом: сучасні тренди. *Ефективна економіка*. 2020. № 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_12_12.
8. Бондар В. Д. Мотивація діяльності органів місцевого самоврядування: поняття та основні теоретичні положення *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2012. № 5. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=435>.
9. Бондаренко Л. І. Удосконалення системи мотивації праці державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 23. С. 98-104.
10. Буркова Л. А., Семеняка Т. В. Нормативно-правове регулювання управління персоналом органами місцевого самоврядування в системі державного управління. *Фінансовий простір*. 2017. № 4 (28). С. 16-22.

11. Васильєва О. І. Проблеми розвитку людського капіталу в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ : НАДУ, 2021. Вип. 1. С. 27-33.
12. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Інноваційне лідерство в публічному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 11. С. 60-64.
13. Васильєва О. І., Рибка А. О. Аналіз сучасних проблем формування та розвитку людського капіталу в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 93-97.
14. Взаємозв'язок проблем управління людськими ресурсами та кадровою політикою в умовах децентралізації України / О. Ю. Іванова, В. І. Лаптев, А. В. Білокудря, О. В. Рудика. *Бізнес Інформ*. 2021. № 12. С. 147-153. URL : <https://www.business-inform.net/search/?qu=%D1%96%D0%BC%D1%96%D0%B4%D0%B6&x=8&y=13>.
15. Виноградський М., Виноградська А., Шкапова О. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2009. 502 с.
16. Гавкалова Н. Л., Мосумова А. К. Управління персоналом в публічних організаціях: особливості та проблеми. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5018>.
17. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
18. Гончарук Н. Т., Артеменко Н. Ф. Мотивація персоналу у сфері державної служби України: проблеми та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 48-54.
19. Гузар Л. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2013. Вип. 35. С. 196-202.
20. Гусак І. В. Засади державної політики у сфері управління персоналом органів влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 /

- Гусак Ірина Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2020. 20 с.
21. Гусак І. В. Тенденції становлення державної політики у сфері управління персоналом в органах влади України та органах місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2. С. 168-172. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2020_2_22.
22. Гуцуляк Н. П. Сучасні технології управління персоналом. *Економіка і організація управління*. 2019. № 3 (35). С. 111-118.
23. Декальчук П. Досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування Польщі. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 2 (13). С. 253-260.
24. Денисенко М. П., Будякова О. Ю., Волощук Ю. В. Зарубіжний досвід управління персоналом. *Вчені записки університету «КРОК». Серія : Економіка*. 2019. Вип. 2. С. 137-144. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2019_2_18.
25. Дерезь В. Служба в органах місцевого самоврядування України та Польщі: в чому різниця? URL : <https://rpr.org.ua/news/sluzhba-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-ukrainy-ta-polshchi-v-chomu-riznytsia>.
26. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
27. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормат.-правов. актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ : Крамар, 2010. 258 с.
28. Досвід децентралізації у країнах Європи : збірник документів / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

- 29.Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
- 30.Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) [та ін.]. 524 с.
- 31.Європейська Хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
- 32.Жиденко Н. А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Жиденко Надія Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підгот. кадрів Держ. служби зайнятості України. Київ, 2019. 24 с.
- 33.Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102-107.
- 34.Звіт про результати визначення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування на 2022-2024 роки. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/2022-2024-ostat.pdf>.
- 35.Інноваційні засади управління людськими ресурсами: можливості, виклики, пріоритети досягнення соціально-економічної безпеки : кол. моногр. / за наук. ред. Г. Ю. Міщук. Рівне : НУВГП, 2020. 408 с.
- 36.Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад України : аналіт. зап. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf.

37. Кадрове забезпечення органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг : навч. посіб. / авт. кол. ; за заг. ред. О. І. Васильєвої, Н. В. Васильєвої, О. С. Ігнатенка. Київ : НАДУ, 2017. 284 с.
38. Кашлакова А. І. Система управління талантами на державній службі: сутність та необхідність впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
39. Кодекс законів про працю України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n275>.
40. Козак К. Б., Ніколюк О. В., Мироненко Б. В. Сталий розвиток об'єднаних територіальних громад: адаптивні інструменти управління персоналом. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 92-104. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1_11.
41. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
42. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
43. Кормишкін Ю. А., Уманська В. В. Дієві інструменти управління персоналом в органах місцевого самоврядування. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2021. Вип. 4. С. 24-34.
44. Круп'як Л. Б., Круп'як І. Й. Особливості реалізації мотиваційної стратегії як чинника підвищення ефективності функціонування органів публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL : http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/10_2019/43.pdf.
45. Крушельницька О. В., Мельничук Д. Г. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 308 с.
46. Кустріч Л. О., Кустріч В. І. Інновації в системі управління персоналом. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 34-38.

47. Кушнерик О. В. HR-менеджмент: інноваційний підхід до управління персоналом. *Підприємництво та інновації*. 2020. Вип. 12. С. 125-129. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pidinnov_2020_12_23.
48. Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Кушнірова Ганна Петрівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 23 с.
49. Литвиненко В. А. Аналіз змін у системі управління персоналом в контексті еволюції законодавства про державну службу в Україні. *Економіка та держава. Серія : Державне управління*. 2020. № 4. С. 49-58. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eddu_2020_4_11.
50. Лопушинський І. П., Набока С. І., Медведєва А. В. Державна система управління персоналом «Росіск» як механізм електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2020. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2020_1_22.
51. Малетич М. М. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: вплив на місцеве самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол. : Г. І. Чанишева (голов. ред.) [та ін.]*. Одеса : Гельветика, 2021. Вип. 91. С. 115-122. URL : <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15637>.
52. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Київ : Атіка, 2005. – 240 с.
53. Мельник П. В., Мельник В. П. Досвід країн Європейського Союзу з питань правового регулювання праці посадових осіб органів місцевого самоврядування та перспективи його впровадження в Україні. URL : <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/84/2179/4715-1?inline=1>.
54. Методичні рекомендації щодо організації трудових відносин в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану : (доповнена редакція з урахуванням змін, внесених Законом України № 2352 «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин»).

URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/823/Metodychni_recomendatsii_trudovi_vidnosyny.pdf.

55. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.
56. Мішина С. В., Мішин О. Ю. Формування системи управління діловою кар'єрою персоналу на засадах логістичного підходу. *Ефективна економіка*. 2019. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_2_24.
57. Мозоловський П. Можливості використання позитивного європейського досвіду у сфері правового регулювання заохочень працівників органів місцевого самоврядування в українських реаліях. URL : https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2020/12/Vyshegrad-2_2020_Tom-2.pdf.
58. Набока Л. В. Запровадження оцінювання якості та результативності діяльності служб управління персоналом в органах публічної влади. *Державне будівництво*. 2019. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2019_2_16.
59. Набока Л. В. Удосконалення структурно-функціонального забезпечення діяльності служб управління персоналом органів публічної влади як умова їх організаційного розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 2. С. 215-223. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2020_2_28.
60. Перерва А., Мацокін А. Мотивація & заохочення державних службовців. *Держслужбовець*. 2018. № 12. С. 19-22.
61. Пирогова Ю. В. Управління людськими ресурсами в сфері публічної служби України: соціально-психологічний аспект : дис. ... д-ра філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» : 281 «Публічне управління та адміністрування» / Пирогова Юлія Валеріївна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. URL : http://www.dridu.dp.ua/nauka/df/dis/Pirogova_dissertation.pdf.
62. Покотило Т. В. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1 (48). С. 185-191.

63. Посібник з основ управління людськими ресурсами для територіальних громад. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/767/Посібник_HR.pdf.
64. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563.
65. Примуш Р. Б. Інноваційне управління персоналом органів державної влади в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Примуш Роман Борисович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2015. 16 с.
66. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64 : затверджено Законом України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.
67. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
68. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 верес. 2016 р. № 158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
69. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінет Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
70. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2001 р. № 1440. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF#Text>.
71. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України

- від 24 жовт. 2001 р. № 1386. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1386-2001-%D0%BF#Text>.
72. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
73. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 берез. 2022 р. № 2136. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
74. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
75. Про правовий режим воєнного стану» : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.
76. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>.
77. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
78. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону : реєстраційний номер 6504 від 5 січ. 2022 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563.
79. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2006 р. № 268. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#Text>.
80. Публічне управління : термінологічний словник / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
81. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 316 с.
82. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. / Рачинський Анатолій Петрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2011. 36 с.

83. Рульєв В. А., Гуткевич С. О., Мостенська Т. Л. *Управління персоналом* : навч. посіб. Київ : Кондор, 2013. 310 с.
84. Савченко-Сватко О. М. *Аудит персоналу в органах місцевого самоврядування України* : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Савченко-Сватко Олена Миколаївна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
85. Серьогін С. Публічна служба в умовах цифрової трансформації: завдання, функції та вектори розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 3. С. 11-20. URL : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/941/915>.
86. Серьогін С., Сорокіна Н., Шеломовська О. Мотивація як основний спосіб підвищення ефективності роботи публічних службовців (соціологічний аналіз). *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 11. С. 5-14.
87. Стратегічний план розвитку Петровської селищної територіальної громади на 2022-2027 роки. URL : https://drive.google.com/file/d/1rbLQ8xJ5wSlpqzNMiA-yP2J16yP5gz_r/view.
88. Стратегія людського розвитку : введена в дію указом Президента України від 2 черв. 2021 р. № 225. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0036525-21>.
89. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021>.
90. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text>.
91. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування / О. В. Аксьонова, А. М. Волківська, О. М. Яценко, В. П. Якобчук, А. А. Завгородній. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 2. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2620>
92. Теоретичні та організаційні аспекти формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування / О. В. Аксьонова,

- А. М. Волківська, О. М. Яценко, В. П. Якобчук, А. А. Завгородній. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 1. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2602>.
93. Управління людськими ресурсами : понят.-термінолог. словник / за заг. ред. Г. В. Щокіна [та ін]. Київ : МАУП, 2006. 496 с.
94. Управління персоналом : підручник / за заг. ред. О. М. Шубалого. Луцьк : ІВВ Луцького НТУ, 2018. 404 с.
95. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
96. Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. В. М. Олуйка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юстон», 2018. 504 с.
97. Управління персоналом у публічній службі : навч. посіб. / С. К. Хаджирадєва, А. П. Рачинський, О. І. Васильєва, Н. Б. Ларіна ; за заг. ред. С. К. Хаджирадєвої. Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2020. 204 с.
98. Фесенко В. О. Поняття та класифікація кадрових ризиків у системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні. URL : *Демократичне врядування*. 2021. Вип. 1 (27). <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-127-2021/ponyattya-ta-klasyfikaciya-kadrovyyh-ryzykiv-v-systemi-upravlinnya>.
99. Хаджирадєва С. К., Доценко Т. А., Пукір Ю. Г. Структуризація базових складових та процедур кадрового процесу в органах публічної влади. URL : <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1211053.pdf>.
100. Хміль Ф. І. Управління персоналом : підручник. Київ : Академвидав, 2006. 488 с.
101. Чорнобиль І. Є. Організаційно-правовий механізм державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Чорнобиль Ірина Євгенівна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2012. 20 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Визначення поняття «управління персоналом»

Підходи до визначення поняття	Автор	Визначення поняття
Управління персоналом як система	Крушельницька О., Мельничук Д.	Управління персоналом – це наука, і мистецтво ефективного управління людьми в умовах їх професійної діяльності. Це система принципів, методів і механізмів оптимального комплектування, розвитку й мотивації та раціонального використання персоналу [45, с. 17].
	Хміль Ф.	Управління персоналом – скоординована система заходів щодо формування та ефективного використання сукупного трудового потенціалу працівників у складних організаційних утвореннях ієрархічного типу [100, с. 21].
Управління персоналом як певний вид діяльності	Балабанова Л., Сардак О.	Управління персоналом являє собою процес планування, наймання, оцінювання, розвитку та мотивації персоналу, спрямований на ефективне його використання та досягнення цілей підприємства і працівників. В умовах ринкової економіки управління персоналом повинно набувати системності і завершеності на основі комплексного вирішення кадрових проблем, упровадження нових і удосконалення існуючих форм і методів кадрової роботи [3, с. 18].
	Виноградський М., Виноградська А., Шканова О.	Управління персоналом – це діяльність організації, спрямована на ефективне використання людей (персоналу) для досягнення цілей, як організації, так і індивідуальних (особистих) [15, с. 10].
Управління персоналом як процес	Рульєв В., Гуткевич С., Мостенська Т.	Управління персоналом – це системно організований процес відтворення й ефективного використання всього персоналу організації, направлений на досягнення поставленої цілі [83, с. 11].
	Балабанова Л., Стельмашенко О.	Управління персоналом – це процес розробки і здійснення системи організаційних, соціально-економічних та культурних заходів щодо забезпечення ефективного використання трудового потенціалу кожного працівника підприємства [4, с. 26].
Управління персоналом як специфічна функція	Крушельницька О., Мельничук Д.	Управління персоналом – це специфічна функція управлінської діяльності, головним об'єктом якої є люди, що входять до певних соціальних груп, трудових колективів [45, с. 16].

Додаток Б

Законодавчі принципи служби в органах місцевого самоврядування

Принципи, визначені ст. 4 Закону України «Про державну службу»	Принципи, визначені ст. 4 проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 6504)
1	2
служіння територіальній громаді	верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування
поєднання місцевих і державних інтересів	законності – обов’язок діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України
верховенства права, демократизму і законності	патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові
гуманізму і соціальної справедливості	служіння територіальним громадам – спрямованість діяльності на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів визначених Конституцією та законами України
гласності	поєднання місцевих і державних інтересів – обов’язок під час виконання посадових повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері)
пріоритету прав та свобод людини і громадянина	добросовісності – спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення посадових повноважень
рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки	ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом
професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження
підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків	професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення рівня професійної компетентності
дотримання прав місцевого самоврядування	політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків

Продовження додатку Б

1	2
правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування	прозорості – системне інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування
захисту інтересів відповідної територіальної громади	відкритості – залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування
фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету	стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби або керівника виконавчого органу місцевого самоврядування
самостійності кадрової політики в територіальній громаді.	самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невторчання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування
	відповідальності – персональна юридична відповідальність за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.