

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 Алейниченко Марії Миколаївни

академічної групи 281м-21з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Організаційно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування»

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

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

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро  
2022

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Організаційно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування».

84 с., 5 рис., 2 табл., 50 джерел.

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ, КАДРОВА ПОЛІТИКА, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРОФЕСІОНАЛІЗМ, ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ.

Об'єкт дослідження – система управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Мета дослідження – обґрунтування теоретичних засад та розробка рекомендацій щодо удосконалення механізмів управління персоналом в органах місцевого самоврядування та забезпечення системності роботи служб управління персоналом.

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

Другий розділ присвячено аналізу практики управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто міжнародний досвід підвищення якості системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

У третьому розділі наведені інноваційні технології ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування та напрями підвищення рівня професіоналізму державних службовців в Україні.

Сфера практичного застосування результатів роботи – впровадження практичних рекомендацій із вдосконалення механізмів управління персоналом органів місцевого самоврядування в контексті запровадження інноваційних технологій та підвищення спроможності служб управління персоналом в раціональній організації кадрової роботи.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Organizational and legal principles of personnel management in local self-government bodies»

84 pages, 5 figures, 5 tables, 50 sources.

PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM, PERSONNEL POLICY, PUBLIC SERVANT, LOCAL GOVERNMENT BODIES, PROFESSIONALISM, PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVANTS, INNOVATIVE TECHNOLOGIES.

The object of the study is the personnel management system in local self-government bodies.

The subject of the study is the organizational and legal principles of personnel management in local self-government bodies.

The purpose of the study is to substantiate the theoretical foundations and develop recommendations for improving personnel management mechanisms in local self-government bodies and ensuring the systematic operation of personnel management services.

The first chapter examines the theoretical principles of personnel management in local self-government bodies.

The second chapter is devoted to the analysis of personnel management practices in local self-government bodies in Ukraine. The international experience of improving the quality of the personnel management system in local self-government bodies is considered.

In the third section, innovative technologies for effective personnel management in local self-government bodies and directions for increasing the level of professionalism of civil servants in Ukraine are presented.

The sphere of practical application of the work results is the implementation of practical recommendations for improving the personnel management mechanisms of local self-government bodies in the context of the introduction of innovative technologies and increasing the capacity of personnel management services in the rational organization of personnel work.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	8
1.1. Сутність та особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування .....	8
1.2. Принципи та методи управління персоналом.....	20
РОЗДІЛ 2	
АНАЛІЗ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	31
2.1. Моніторинг системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування .....	31
2.2. Міжнародний досвід підвищенні якості системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування.....	46
РОЗДІЛ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	56
3.1. Впровадження інноваційних технологій ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування.....	56
3.2. Напрями підвищення рівня професіоналізму державних службовців в Україні .....	65
ВИСНОВКИ.....	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

## ВСТУП

Сучасні європейські тенденції суспільного розвитку свідчать, що всі соціально-політичні й економічні процеси відбуваються на місцевому рівні. Саме інститути регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, вирішуючи складні пріоритетні завдання, мають забезпечити сталий розвиток певної території, стати більш відкритими для інститутів громадянського суспільства. Це передбачає значне розширення й ускладнення поля діяльності держслужбовців і службовців місцевого самоврядування, оскільки ефективність діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування напряму залежить від складу професійно підготовлених кадрів, які мають необхідні фахові компетентності й людські якості служіння українському народу.

В умовах євроінтеграції України формується нова парадигма державної кадрової політики як соціального інституту, орієнтованого на демократичний розвиток українського суспільства, та відповідно до якої державна кадрова політика позиціонується не як інструмент боротьби за владу та її утримання, а виконує функції суспільного ресурсу публічного управління країною.

Як відомо, від ефективної роботи органів місцевого самоврядування залежить успіх соціально-економічних і політичних перетворень в Україні. Тому комплектація органів місцевого самоврядування (ОМС) висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити сталий розвиток держави, придбала першочергового значення. Це доводить актуальність проблеми удосконалення процесу управління персоналом в органах місцевого самоврядування країни. Головною проблемою в Україні в даний час є те, що діюча система державного управління та її підсистеми не в змозі забезпечувати ефективне виконання зобов'язань, взятих державою перед громадянами. Це може бути наслідком відсутності ефективних механізмів управління людськими ресурсами щодо відбору персоналу на службу в органи місцевого самоврядування, оцінки діяльності посадових осіб, класифікації їх посад. Результатом цього стає зниження рівня професіоналізму кадрів в системі публічної служби, і, як

наслідок, низька якість надання державних послуг громадянам. Поточна масштабна адміністративно-територіальна реформа та комплексні зміни в місцевому самоврядуванні України потребують наукових досліджень та вироблення єдиного системного бачення цього процесу. Управління є основою ефективного функціонування будь-якої організації, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Досягнення високих результатів місцевого самоврядування неможливе без впровадження інноваційних підходів до процесів управління персоналом. Потенціал використовуваних методів, способів та інструментів управління персоналом практично вичерпаний, тому пошук шляхів підвищення ефективності використання людських ресурсів зміщується в площину розвитку інноваційних кадрових технологій. Отже, питання запровадження інноваційних дієвих інструментів управління персоналом для органів місцевого самоврядування є досить актуальною.

Теоретичні основи управління персоналом в органах державного управління становлять праці В. С. Біскуп, К. О. Ващенко, Н. Т. Гончарук, Н. А. Левицька, В. М. Олуйко, В. М. Сороко, В. М. Щегорцова та ін. Але, багато теоретичних питань з даної проблеми ще не з'ясовані та вимагають подальшого розв'язання, тому тема дослідження є своєчасною.

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних засад та розробка рекомендацій щодо удосконалення механізмів управління персоналом в органах місцевого самоврядування та забезпечення системності роботи служб управління персоналом.

Об'єкт дослідження – є система управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- дослідити сутність та особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування шляхом узагальнення теоретичних основ;
- визначити основні завдання, принципи та методи управління персоналом;

- провести моніторинг системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування;
- узагальнити зарубіжну практику управління персоналом та можливість адаптації прогресивного досвіду розвинених країн світу в українську практику;
- надати практичні рекомендації щодо впровадження інноваційних технологій ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування.
- на основі результатів дослідження сформулювати пропозиції стосовно удосконалення системи управління персоналом щодо підвищення рівня професіоналізму державних службовців.

Методологічною базою дослідження є комплекс методів збирання, аналізу та обробки фактологічної та емпіричної інформації, серед яких і методи загальнонаукового, системно-теоретичного та конкретно-історичного аналізу зарубіжних і вітчизняних джерел; методи моделювання та програмування; структурно-функціональний метод. Застосовано також системний підхід, статистичний, формально-логічний методи, аналіз і синтез. Зокрема, застосування системного підходу дозволило автору дослідити проходження державної служби як цілісну систему, розглядати її компоненти в взаємодії та взаємозв'язку і більш чітко сформулювати шляхи їх удосконалення.

Нормативну та інформаційну основу дослідження складають: Конституція та закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, статистичні матеріали, що стосуються теми дослідження, акти зарубіжних держав, які мають розвинутий інститут державної служби, досвід організації якого може бути адаптований до законодавства України.

Практична значущість результатів дослідження полягає у створенні практичних рекомендацій із вдосконалення механізмів управління персоналом органів місцевого самоврядування в контексті запровадження інноваційних технологій та підвищення спроможності служб управління персоналом в раціональній організації кадрової роботи.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **1.1. Сутність та особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування**

Персонал в органах місцевого самоврядування є важливою ланкою управління, від якої залежить якість реалізації виконавчої влади, рівень втілення в життя управлінських рішень та державних вимог. У свою чергу, формування та розвиток прозорого й якісного державного управління та публічного адміністрування в Україні потребує нових концептуальних підходів до управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Враховуючи те, що існуючі заходи та інструменти ефективного управління персоналом розроблені та застосовуються здебільшого в приватному секторі, важливості набувають питання не тільки їх адаптації для державної сфери, але й виявлення та обґрунтування їх особливостей в державному управлінні та публічному адмініструванні.

Вдосконалення роботи з персоналом бюджетних організацій, установ, які входять до системи державного управління у розвинутих країнах, багато в чому відбувається шляхом усе більшого запозичення методів і методик роботи з кадрами в організаціях приватного чи третього сектору. На думку Г. Рейні та Дж. Перрі, адаптацію слід здійснювати враховуючи не тільки існуючу різницю між цими секторами, але й специфічні особливості державних організацій. Тому, перш ніж виявляти особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування, необхідно визначити характерні властивості саме організацій публічного сектору. Так, публічний сектор включає державні установи та установи місцевого самоврядування. Враховуючи це, виділимо наступні характерні риси, що притаманні публічній організації [12]:

- діє в інтересах громадськості, а не приватних осіб;



- послуги, що надаються, є безкоштовними для споживачів;
- бюджетне фінансування не залежить від результатів діяльності;
- конкуренція вважається недоцільною чи навіть забороненою;
- відсутність чітких, зрозумілих й адекватних критеріїв якості послуг, що надаються;
- сильний політичний вплив на діяльність;
- відсутність ясного і чітко сформульованого бачення щодо цілей діяльності, виходячи з якого можна було б судити про успішність публічної організації;
- неможливість однозначного визначення «успіху чи неуспіху» в діяльності публічної організації; недостатня «активність» у діях, що веде до інерції, негнучкості у діях і низького рівня впровадження інновацій;
- домінування нематеріальних стимулів (престижність роботи, гарантія зайнятості, стабільність зарплати тощо) над матеріальними.

Досвід багатьох країн свідчить про те, що демократична та правова держава успішно вирішує свої основні завдання перш за все завдяки розвиненій системі місцевого самоврядування. Територіальна спільнота самостійно, під свою відповідальність вирішує питання організації свого життя, використовуючи для цього як форми прямої демократії, так і обрані нею органи самоврядування. Причому обсяг повноважень цих органів визначається виключно можливостями їх реалізації. Тому оптимальне поєднання інтересів держави в цілому і його громадян можливе тільки при такому підході.

Отже, сутність управління персоналом в органах місцевого самоврядування 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. Тому пріоритетним завданням обґрунтування особливостей управління персоналом в публічних організаціях є виявлення певного теоретичного базису, а саме принципів, методів та інструментів управління персоналом.

Зазначимо, що дотримання загальних принципів управління як основних положень управлінської діяльності в публічному адмініструванні забезпечить врахування важливих правил, що відображають зміст законів і закономірностей та які закріплені в нормативно-правових документах. Саме закріпленість принципів публічного адміністрування в більшості правових норм є суттєвою їх особливістю, адже це характеризує їх в управлінських відносинах як більш конкретні та стійкі.

Слід акцентувати увагу, що на думку Т.Покотило [31], ефективне формування та використання трудового потенціалу органів місцевого самоврядування залежить від результативності дотримання таких принципів управління персоналом: системність 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 щодо мети діяльності підприємства і очікуваної трудової поведінки працівника; окупність інвестицій у розвиток трудового потенціалу; цілеспрямованість напрямів розвитку трудового потенціалу організації, стратегії його розвитку; оптимізація рівнів ієрархії організаційної структури управління; формування корпоративної культури та організаційної структури управління згори донизу; активізація інтелектуальної складової трудового потенціалу організації; самомотивація працівників до повної реалізації трудового потенціалу; рентабельність використання трудового потенціалу. Як зазначає В. Ландсман, змістовними принципами кадрової політики органів державного управління повинні стати такі цінності, як: реалістичність, творча спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, законність [19, с. 119]. Таким чином, принципи

управління персоналом в публічних організаціях є базисом для проведення дій, передбачених в межах управлінського процесу.

Управління персоналом в публічних організаціях виступає не тільки важливим напрямком управлінської діяльності, але й вагомим інструментом впливу на їх функціонування з урахуванням визначених цілей і принципів державної кадрової політики. Зазначимо, що прийнята Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 рр. [35], яка визначила нову філософію реалізації кадрової політики, стала важливим та своєчасним кроком. Відповідно даної Стратегії, реалізація державної кадрової політики в контексті виконання першочергових завдань була передбачена за напрямками: підготовка кадрів; підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; державне регулювання професійної діяльності; соціальний захист працівників; забезпечення зайнятості населення; модернізації кадрових служб. Її детальне вивчення підтверджує наявність достатньої кількості проблем в управлінні персоналом в публічних організаціях, де найбільш актуальними та невирішеними є такі:

- відсутність єдиної та зрозумілої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи. Це призводить не тільки до зниження рівня управління цією сферою, адже атестація і контроль персоналу носять формальний характер, зіставлення результатів діяльності фахівців переважно ускладнене, але й до появи незацікавленості персоналу в результатах власної діяльності та виникнення корупції на різних рівнях управління;

- недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах місцевого самоврядування через невисоку престижність праці та низький рівень заробітних плат, що не відповідає складності роботи та емоційної напруги, та відштовхує випускників від бюджетних організацій;

- недостатній рівень мотивації персоналу в органах місцевого самоврядування через неможливість використання фінансових інструментів (підвищення заробітної плати, премії). Отже, більшість керівників не має фінансової можливості для матеріального стимулювання персоналу, що враховуючи низький рівень зарплат демотивує персонал і не сприяє якісному

трудовому процесу. Такі тенденції підтверджують відсутність орієнтації персоналу на якісний результат професійної діяльності;

- негативний імідж посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування в українському суспільстві через існуючі стереотипи та відсутність цілеспрямованої роботи державних структур в напрямку формування сприятливого образу в суспільній свідомості.

Отже, значну роль в підвищенні ефективності управління персоналом в органах місцевого самоврядування відіграє людський фактор. Тому, враховуючи те, що саме на локальному рівні реалізується основний зміст кадрової роботи, а її якість безпосередньо залежить від рівня професійності, постійності та публічності персоналу.

Задля усунення виявлених проблем запропоновано застосувати наступні заходи:

- формування адекватної системи оцінки ефективності кадрової роботи, яка включатиме: обґрунтування відповідних критеріїв та об'єктивних методів збору інформації; розмежування повноважень серед суб'єктів публічного адміністрування; визначення моделі оцінки ефективності кадрової роботи. На думку Г. Дворецької, соціологічні дослідження є найбільш ефективним засобом для одержання нової оперативної інформації про стан внутрішнього та зовнішнього середовища організації, яка служить для розробки управлінських рішень [11];

- обґрунтування рекомендацій відносно розвитку персоналу, вдосконалення його професійно-кваліфікаційної структури, креативності й новаційності виконуваних функцій за рахунок інвестицій, під якими розуміються витрати на професійне навчання, виховання гуманітарних складових людського капіталу, охорону здоров'я, пошук економічно важливої інформації, мобільність тощо. Найбільш ефективним методом навчання персоналу в публічній організації є тренінги. За допомогою проведення навчальних тренінгів відбувається не тільки отримання нових знань та досвіду, але й об'єднання колективу організації. Застосування тренінгів полегшить

адаптацію нових працівників, що у підсумку дозволить зменшити стрес, залучити новачка до формування організаційної культури, ознайомлення його із справами організації, розвинути професійні навички;

- розробка диференційної системи мотивування персоналу шляхом створення системи бонусів, що відображає результативність їх діяльності, забезпечення сприятливих умов та гарантій для персоналу;

- підвищення престижності роботи в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих прозорих механізмів стимулювання, соціального захисту і підвищення відповідальності персоналу.

Узагальнення вище зазначеного представлено на рис. 1.1 [11]. Для реалізації представлених заходів щодо поліпшення управління персоналом в органах місцевого самоврядування виникає необхідність у використанні відповідних методів управління, які розглядаються не тільки в якості засобів досягнення мети та вирішення конкретного завдання, але й як сукупність прийомів практичного вирішення задачі управління персоналом. Так, в менеджменті виділяють переважно економічні, соціально-психологічні та адміністративні методи.

Основою реалізації економічних методів є матеріальна винагорода за результативну працю, де ключовою формою є заробітна плата. Своєчасність виплат зарплати, її розмір та характер нерозривно пов'язані з функціональними процесами управління персоналом в публічній організації. Зазначимо, що економічні інтереси створюють складну систему, що враховує інтереси держави, публічної організації і персоналу.

Соціально-психологічні методи включають способи впливу на духовні та соціальні потреби людини, специфічні прийоми дії на процес формування і розвитку колективу. Вони відрізняються своєю мотиваційною характеристикою, що визначає напрям дії.

Акцентуємо увагу, що ця група методів базується на наданні кожному фахівцю можливостей для реалізації існуючого творчого, інноваційного та особистісного потенціалу.



Рис. 1.1. Особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Адміністративні методи ґрунтуються на результативному використанні впливу, влади та лідерства. За допомогою таких форм прояву адміністративних методів, як: обов'язковий припис (наказ, заборона), договірні методи (консультація, дозвіл компромісу), рекомендації, побажання (порада, роз'яснення, пропозиція), вирішуються задачі стабілізуючого та розпорядчого характеру, а також задачі організації роботи колективів. Зазначимо, що використання адміністративних методів передбачає не тільки дисциплінарний вплив на виконавців, але й підходящу йому форму винагороди, що реалізується в межах дії економічних методів.

На думку Дж. Пайнс [50], публічні та неприбуткові організації є певного роду трудомісткими, адже їх діяльність потребує достатньої кількості людей, а ефективність залежить від знань, навичок, умінь та інших характеристик персоналу. Щоб бути успішною, організації необхідно розробити прогресивні

методи управління персоналом. При цьому, розуміння правового середовища, яке впливає на управління персоналом, соціальні та культурні зміни, що мають місце в суспільстві, зміна поколінь, що відбувається в сучасних умовах роботи, а також освітні тенденції мають важливе значення.

Цікавою думкою у дослідженні голандських вчених М. Хук, С. Гроеневельд та Б. Кьюперса, присвяченому питанням продуктивності роботи в командах у державному секторі, є акцентування уваги на позитивному впливі чіткого формулювання мети та самоврядування на ефективність команди.

Важливою складовою системи управління персоналом є діючі функціональні процеси. Так, Дж. Пайнс визначає такі процеси управління персоналом в публічних організаціях: аналіз роботи персоналу, підбір та відбір персоналу, управління продуктивністю (що включає мотивацію, розробку програми оцінки, атестацію), навчання і розвиток, управління трудовими відносинами [50]. Іншу точку зору мають Н. Том та А. Рітс, згідно якої система управління персоналом в публічному секторі включає: рекрутинг персоналу, відбір персоналу, розстановка персоналу, розвиток персоналу, звільнення персоналу.

Враховуючи існуючі наукові напрацювання вчених, зазначимо, що особливих відмінностей від функціональних процесів управління персоналом у приватному секторі не має, тому визначимо головними та важливими процесами управління персоналом в публічних організаціях наступні: аналіз кадрових процесів та їх планування; підбір та відбір персоналу; адаптація персоналу; оцінювання та контроль дій персоналу, мотивація та стимулювання персоналу, розвиток персоналу, підвищення його професійно-кваліфікаційного рівня; трудові відносини, якість життя, умови праці; вивільнення персоналу.

Останнім часом кадрові процеси в публічних організаціях хаотичні та іноді необгрунтовані. Пояснюється це певним суб'єктивізмом при наймі, відборі та просуванні персоналу, який виникає внаслідок політичної ангажованості або монопольного та одноосібного рішення. Тому задля позитивного вирішення цієї ситуації слід сформулювати дієвий механізм підбору

кадрового складу, одночасно використовуючи сучасні технології управління персоналом. Окрім цього, на думку В. Щегорцової [49], під час найму та добору персоналу в публічних організаціях важливо враховувати характер особистості, визначати тип її темпераменту. Це дозволить передбачити поведінку персоналу під час виконання роботи, виявити його мотиви та стимули до праці тощо.

Необхідно акцентувати увагу, що оцінити персонал та визначити ефективність його роботи в публічній організації це достатньо складне завдання через необхідність врахування впливу багатьох факторів. Для оцінки персоналу необхідний комплексний підхід, який буде поєднувати методи статистичного аналізу з методами, що використовуються у соціологічних дослідженнях, це дозволить виявити існуючий трудовий потенціал та розробити конкретні рекомендації щодо використання конкретних технологій управління персоналу.

Як зазначає В. Ландсман, відсутність ефективних методів оцінювання праці державних службовців є однією з основних причин їх незацікавленості в результатах власної діяльності, виникнення корупції на різних посадових рівнях.

Стабільність персоналу в публічних організаціях досягається також завдяки підвищенню його кваліфікаційно-професійного рівня за допомогою навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації, саморозвитку. Якісна робота персоналу потребує ґрунтовних професійних знань, вмінь та навичок, високого рівня освіти, наявності високих моральних принципів та установок поведінки. У свою чергу, неузгодженість процесів професійного розвитку персоналу в публічних організаціях, відсутність дієвого механізму посадового просування, підтверджують незацікавленість персоналу в постійному професійному самовдосконаленні. Тому в основі роботи з персоналом необхідно враховувати такі вимоги [9; 12; 25]: повага індивідуальності і цілісності кожної людини шляхом заохочення високої продуктивності праці; створення та підтримання атмосфери пошуку, творчості, активності у здійсненні управлінських рішень; створення умов для реалізації прав людини;



відповідальність за навчання, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу; заохочення випадків прийняття на себе відповідальності в складних ситуаціях; створення умов для розвитку творчих здібностей; впровадження справедливої системи оплати праці, просування по службі; комплексна експертиза діяльності: як по процесу, так і по результату; підтримання відповідальності за якість роботи і долю організації.

Одним з найбільш ефективних інструментів підвищення результативності професійної діяльності персоналу в публічних організаціях є стимулювання. Адже саме інтереси, мотиви, стимули є рушійною силою його діяльності. Але мотивація персоналу в публічних організаціях дещо відрізняється від процесу стимулювання в організаціях приватного сектору. Так, неможливо стимулювати персонал «відсотком» від доходу за якісну роботу. Слід мотивувати персонал публічної організації до сумлінної праці, служіння громаді та державі, до повноцінного виконання обов'язку надання громадянам всього спектру послуг. У цьому контексті чималу роль відіграють також і особисті, морально-етичні риси працівника: його емпатія, добросовісність, відкритість, чесність, патріотизм, відчуття обов'язку, здатність до співпраці, прагнення самовдосконалення тощо [10].

Отже, для створення ефективної системи стимулювання, насамперед, необхідно розробити критерії ефективності діяльності організації, виходячи з яких, можна визначати індивідуальний внесок кожного працівника у вирішення загальних завдань і відзначати тих, хто заслуговує заохочення. Також слід активно застосовувати матеріальні стимули (звичайно, у межах наявних можливостей), а з нематеріальних віддавати перевагу «особистісним» (грамоти, вдячні листи тощо).

Варто зазначити, що процеси євроінтеграції створюють умови децентралізації державного управління, участі громадян у прийнятті рішень локальної влади, більш «прозорого» надання послуг. Але зі зміцненням тісних інтеграційних процесів виникає потреба в більш ефективній роботі органів місцевого самоврядування. Тому питання управління персоналом стають вкрай

актуальними. Окрім цього, виявлено, що управління персоналом виступає в якості одного з механізмів реалізації кадрової політики, який включає систему організаційних, соціально-економічних, психологічних, моральних та інших заходів, що мають нормативно-правову основу та забезпечують раціональне використання здібностей людини, як в його власних інтересах, так і в інтересах установи.

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування є складним процесом цілеспрямованого впливу на посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою досягнення певних результатів, і даний процес об'єднує такі важливі компоненти:

- організаційна структура управління персоналом місцевого самоуправління;
- система роботи з персоналом місцевого самоуправління;
- нормативно-правова база управління персоналом;
- інформаційно-методичне забезпечення управління персоналом місцевого самоуправління;
- технології, методи та інструменти управління персоналом місцевого самоуправління.

Дана система управління персоналом місцевого самоуправління, будучи органічною складовою частиною кадрової політики органів місцевого самоврядування, має будуватися і базуватися на її принципах і пріоритетах, а також на загальних принципах системи управління персоналом. Загальні принципи системи управління персоналом можуть бути сформульовані наступним чином:

- наукова обґрунтованість і комплексність в роботі з персоналом, з урахуванням всіх факторів впливу;
- перспективність з урахуванням прогнозу формування і розвитку персоналу на найближче п'ятиріччя і з урахуванням соціально-економічного розвитку території, в тому числі змін змісту і характеру праці органів місцевого самоврядування;

- стійкість системи управління персоналом до змін зовнішнього середовища і відповідність її стану;
- безперервність в управлінні персоналом і оперативність при прийнятті рішень з удосконалення процесів;
- законність, що заснована на правовому і соціальному захисті персоналу, дотриманні нормативно-правових вимог, технологій і процедур у вирішенні кадрових питань;
- систематичне оновлення ротації персоналу органів місцевого самоврядування, його якісне зміцнення;
- оптимальність при виборі найбільш раціонального варіанту формування системи управління персоналом для конкретних умов;
- економічність і ефективність функціонування системи управління персоналом.

Слід зазначити, що процеси, які відбуваються в системі управління персоналом органів місцевого самоврядування, вимагають більш чіткого виокремлення функцій, їх аналізу та тенденцій розвитку. На думку ряду вчених-практиків, управління персоналом в органах місцевого самоврядування в сучасних умовах «переживає» стан ускладнення. Зростання складності управління персоналом органів влади місцевого самоуправління відбувається, по-перше, через ускладнення управлінської праці через процеси інформатизації та цифровізації; по-друге, через те, що персонал є найбільш складним об'єктом управління; по-третє, внаслідок постійної та різкої зміни системи цінностей працівників, що пов'язано з адміністративними, загальнополітичними і економічними реформами суспільства; по-четверте, в результаті зростання чисельності персоналу системи місцевого самоуправління, що вимагає більш ефективного його розвитку, перепідготовки та раціонального використання. У цих умовах відбувається зміна парадигми управління персоналом органів місцевого самоврядування, змінюється система цілей управління персоналом, ускладнюється система взаємодії суб'єкта і об'єкта управління. У цьому

контексті, основоположними завданнями управління персоналом в сучасних умовах в системі місцевого самоврядування є:

- прогнозування і планування потреби в трудових ресурсах;
- формування складу персоналу – підбір, розстановка кадрів;
- раціональне використання персоналу;
- підготовка та професійний розвиток персоналу;
- технологізація кадрової роботи.

Слід зазначити, що детальний аналіз особливостей управління персоналом в органах місцевого самоврядування та існуючих проблем дозволяє визначити наступні пріоритетні заходи: формування адекватної системи оцінки ефективності кадрової роботи, яка включатиме: обґрунтування відповідних критеріїв та об'єктивних методів збору інформації; розмежування повноважень серед суб'єктів публічного адміністрування; визначення моделі оцінки ефективності кадрової роботи; розробка рекомендацій відносно розвитку персоналу, вдосконалення його професійно-кваліфікаційної структури, креативності й новачійності виконуваних функцій за рахунок інвестицій; формування диференційної системи мотивування персоналу шляхом створення системи бонусів, забезпечення сприятливих умов та гарантій для персоналу; забезпечення престижності роботи в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих прозорих механізмів стимулювання, соціального захисту і підвищення відповідальності персоналу.

## **1.2. Принципи та методи управління персоналом**

Втілені в управлінні персоналу на публічній службі принципи є частиною загальних принципів кадрової політики, яка здійснюється в публічних органах. Принципи менеджменту на публічній службі умовно можна поділити на три групи: принципи добору осіб на публічну службу, власне проходження публічної служби і припинення публічної служби.

До принципів добору осіб на публічну службу відносять:

- рівний доступ громадян до публічної служби відповідно до здібностей і професійної підготовки;

- соціально-демографічний показник, що припускає добір і наявність у системі публічної служби представників усіх прошарків населення, різних за статтю, віком, освітою, етнічною належністю і т. ін.;

- довічний найм на публічну службу. Цей принцип широко практикується в ряді країн Заходу (Франція, Німеччина, Японія) стосовно окремих категорій службовців, так званих «кар'єрних чиновників». Зазначений принцип повинен знайти, застосування у вітчизняній практиці. Він має бути поширений на службовців, які займають посади пов'язані з виконанням завдань і функцій державних органів та органів місцевого самоврядування;

- проходження публічної служби на підставі службового контракту чи трудової угоди. Трудові угоди, як правило, укладаються з особами, що займають посади технічного супроводу діяльності державного органу чи органу місцевого самоврядування, охорони й обслуговування приміщень та будівель.

До принципів менеджменту персоналу під час проходження публічної служби варто віднести:

- принцип правового регулювання, що відображає правову регламентацію проходження публічної служби. Законодавство визначає порядок прийому осіб на публічну службу, призначення на посади, обсяг прав і обов'язків службовців, їхню дисциплінарну і юридичну відповідальність за виконання службового обов'язку, способи переміщення, підвищення кваліфікації, звільнення і т. ін.;

- принцип стимулювання, що виражається у створенні матеріальних і моральних стимулів до служби. Матеріальні стимули зумовлені систематичним одержанням службовцями грошового забезпечення (винагороди, постачання), у яке включаються оклади посад публічної служби, надбавки, що відображають кваліфікацію, ефективність діяльності публічного службовця, умови служби, а також виплати стимулюючого характеру. Все це повинно забезпечити публічному службовцю рівень життя, що відповідає рівню розвитку

суспільства і держави. Мобілізаційну роль у проходженні служби мають відігравати і моральні стимули: нагороди, грамоти, подяки, інші заохочення духовного порядку;

- принцип професійного розвитку знаходить своє відображення в реалізації службовцем права на перепідготовку, підвищення кваліфікації за рахунок державного чи місцевого бюджету;

- принцип висування кадрів на вищестоящі посади відповідно до професійних, ділових і особистісних якостей;

- принцип відновлення, ротації кадрів. Забезпечується шляхом залучення на публічну службу кваліфікованих фахівців і переходу з однієї посади на іншу в межах органу чи в інший орган;

- принцип гарантії правової і соціальної захищеності публічних службовців. Реалізація цього принципу означає, що людина на публічній службі перебуває під опікою держави і користується пільгами і перевагами порівняно з іншими громадянами. Службовцям забезпечуються основні державні гарантії, незалежно від рівня і виду публічної служби. Додаткові гарантії встановлюються з урахуванням особливостей виду публічної служби. Гарантії надаються переважно в грошовій формі;

- принцип реалізації службовцями наданих їм прав та службових обов'язків, що й лежить в основі їхньої діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів влади та місцевого самоврядування.

До принципів припинення публічної служби належать:

- принцип відставки, що передбачає звільнення службовця з публічної служби за власним бажанням. Таке право службовця залежно від виду служби може передбачатися законодавством чи зумовлюватися службовим контрактом. Службовця можуть відправити у відставку і з ініціативи органу в разі недотримання умов контракту чи за інших умов;

- принцип звільнення зі служби за вислугою років, що надає право службовцю, якщо це передбачено законом, достроково порівняно з

загальноприйнятими нормами вийти на пенсію і припинити службову діяльність;

- принцип звільнення зі служби за умови досягнення граничного віку.

Поруч із такими принципами законодавством визначаються підстави припинення державної служби. Службовець може бути звільнений унаслідок припинення громадянства України, у разі розголошення інформації, що становить державну й іншу таємницю, яка охороняється законом, через хворобу і т. ін. Загальні підстави для припинення публічної служби й особливості припинення служби встановлюються законами залежно від їх виду.

Організуючи управління персоналом на публічній службі, важливо враховувати також властиві цьому процесу функції та діяльність спеціалізованих уповноважених на те органів і посадових осіб, які пов'язані з добором, рухом персоналу, їх професійним розвитком, доцільним використанням і т. ін. Здійснення таких функцій забезпечує упорядкованість процесу проходження публічної служби службовцями. Цими функціями 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.

Для якісного управління персоналом на публічній службі важливо враховувати змістовну сторону. Вона містить у собі призначення на посаду, виконання посадових (службових) обов'язків, конкурсне заміщення вакантної посади публічної служби або включення в кадровий резерв, посадове

(службове) чи професійне зростання, відновлення чи ротацію кадрів, оцінку відповідності службовця займаній ним посаді, рівень його кваліфікації (атестацію чи кваліфікаційний іспит), інші обставини проходження служби, а також звільнення службовця від займаної посади чи й з державної служби і т. ін. [5].

Основні умови проходження публічної служби регулюються службовим контрактом. Предметом регулювання є зобов'язання сторін, що беруть на себе відповідні державні органи чи органи місцевого самоврядування і службовці, які несуть правову відповідальність за їх виконання. Службовий контракт може бути довгостроковим чи короткостроковим. Терміни контракту і його конкретних умов визначаються залежно від виду служби, специфіки органу, категорій і груп посад служби, особливостей публічно-службових відносин, що виникають при вступі на службу і при її проходженні. Особливості застосування службового контракту залежно від виду служби встановлюються законами.

На публічній службі не виключне і підписання трудових угод з особами, що виконують технічні роботи і діяльність яких регулюється трудовим законодавством.

Уміле застосування санкцій як позитивного, так і негативного характеру значно впливає на зміцнення порядку і дисципліни на публічній службі.

Стимулювання якості і результативності публічної служби забезпечується заходами висування найбільш кваліфікованих професійних кадрів на вищестоящі посади, присвоєння їм відповідних кваліфікаційних розрядів. Проходження служби, як правило, і передбачає послідовне присвоєння службовцю відповідної категорії та рангу. Така кадрова політика відкриває перед службовцями нові можливості для ініціативи, творчості, новаторства у службовій діяльності, що позитивно позначається на ефективності їх служби. Зрозуміло, такий результат службової діяльності досягається тільки тоді, коли вищестоящі керівники і кадрові органи не помилилися у своєму виборі і



забезпечили висування на більш високу посаду дійсно гідного кандидата. Помилки у відборі кандидатів, яких все ще дуже часто припускаються, знижують ефективність публічної служби і встановлений порядок її проходження.

Позитивний вплив на підвищення якості управління на публічній службі покликані справляти прийняті державою заходи щодо поліпшення матеріального добробуту публічних службовців. Йдеться перш за все про необхідність обов'язкового збереження соціальних гарантій, які у перспективі неминуче повинні пов'язуватися зі збільшенням посадових окладів і їх диференціацією залежно від групи, до якої належить посада публічної служби, істотно збільшуючись від нижчої до вищої групи. Такий підхід, на нашу думку, сприятиме підвищенню престижу праці службовця і стимулюватиме його прагнення до посадового (службового) зростання.

У публічній службі апробуються механізми, що безпосередньо поєднують рівень грошового змісту з результатами діяльності персоналу, підрозділу і органу в цілому. З цією метою розширюються повноваження керівників органів щодо диференціації оплати службової діяльності персоналу.

Менеджмент персоналу в процесі проходження публічної служби ґрунтується на взаємодії кількох суб'єктів управління, наділених відповідними правами й обов'язками. Такими суб'єктами є органи, посадові особи (керівники), кадрові служби, самі публічні службовці, зацікавлені в успіху своєї службової діяльності. У рамках загальної системи управління кожен суб'єкт реалізує властиві йому функції. Органи, керуючись чинним законодавством, видають відповідні директиви, інші відомчі акти з питань служби, контролюють діяльність нижчестоящих інстанцій, домагаються ефективного виконання завдань. Керівник спрямовує діяльність службовця, сприяє його професійному розвитку і службовому зростанню, застосовує встановлені законом санкції, несе визначену відповідальність за діяльність підлеглого.

Кадрова служба, виступаючи в тісній співпраці з керівниками, покликана дбати про професійний розвиток службовців, забезпечувати проведення конкурсів, атестацій, оформляти рішення органів, пов'язані з проходженням публічної служби службовцями, консультувати їх із питань правового положення, вести особисті справи, здійснювати інші кадрові процедури в інтересах служби.

Сучасний публічний службовець повинен сам виступати однією з активних та зацікавлених сторін успішного проходження служби. Для цього йому необхідно ставити перед собою перспективні цілі й завдання, прагнути реалізувати себе на службі як особистість, домагатися поліпшення свого службового і матеріального становища, зайняти те місце в службовій ієрархії, що найбільшою мірою відповідає рівню його професійної підготовки і здібностям.

Під якісними характеристиками публічних службовців слід розуміти:

- здібності, рівень освіти, обсяг знань, професійні навички, досвід роботи у певній сфері тощо;
- мотивації, коло професійних та особистих інтересів, прагнення зробити кар'єру тощо;
- властивості, особисті якості, що впливають на виконання певної професійної ролі.

На практиці цю проблему розв'язують двома шляхами. Або дають чітке визначення вимог, яким має відповідати майбутній працівник, підбираючи на конкретне місце фахівця вузької спеціалізації (така система застосовується в США). Або, навпаки, віддають перевагу універсальним критеріям відбору (така система застосовується у Великобританії та Франції при доборі на найвищі управлінські посади).

Важливим обов'язком посадових осіб органів місцевого самоврядування є постійне удосконалення професійної кваліфікації та організації своєї роботи. Для реалізації цього повинні створюватися відповідні умови для навчання та

підвищення кваліфікації посадових осіб у навчальних закладах і методом самоосвіти. Результати навчання та підвищення професійних компетенцій є однією з підстав у просуванні по службі. Такі ж положення містяться і в законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [34].

Підбір персоналу є цілеспрямованою системою вивчення психологічно-професійних якостей працівника для встановлення його відповідності вимогам робочого місця та добору із претендентів того, хто максимально підходить на це робоче місце, із врахуванням його спеціальності, кваліфікації, особистих здібностей, якостей, характеру й інтересів організації [17].

У відповідності до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також «Про службу в органах місцевого самоврядування», «прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом обрання відповідною радою та на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору» [34].

Законодавством визначено, що «при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування, крім проведення конкурсу також передбачається випробування та стажування, що визначено законодавством України про державну службу. На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором» [34]. В них також зазначаються посадові обов'язки, права і умови проходження служби посадових осіб та ін.

Україні зараз, як ніколи, потрібна обґрунтована наукою державна кадрова політика, яка є чіткою, продуманою системою роботи з кадрами: створення необхідного потенціалу для службового просування, формування системи

управління персоналом, формування його еліти, підготовка службовців-професіоналів, постійне підвищення рівня кваліфікації.

Важливим напрямком у формуванні державної кадрової політики є підвищення професіоналізму, якнайповніше використання можливостей громадян та їх знань в інтересах суспільства та держави, тобто розвиток кадрового потенціалу як найважливішого професійного та інтелектуального ресурсу українського суспільства, який забезпечує соціальний та економічний розвиток держави, конкурентоспроможність її на міжнародному рівні та підвищення ефективності державної влади.

Зважаючи на це, щодалі гостріше з'являється питання щодо формування якісно нової генерації (еліти) управлінських кадрів – державних службовців та службовців ОМС, фаховий рівень яких відповідали би вимогам часу, прагненням, сподіванням та умовам українського народу до системи адміністративного забезпечення державного управління [14].

Формування державної кадрової політики має базуватися на базових законодавчих принципах державної служби:

«1) верховенства Конституції і законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями при виконанні службовцями посадових обов'язків та забезпечення їх прав;

2) пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини і громадянина;

3) рівного доступу громадянина України до державної служби;

4) професіоналізму і компетенції;

5) гласності (прозорості);

6) політичної і релігійної нейтральності;

7) відповідальності державних службовців за підготовлені та прийняті рішення, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві» [15].

Державна кадрова політика це найважливіший фактор збереження і зміцнення цілісності держави, соціальної та політичної стабільності населення, стратегічна складова регуляції життєвого процесу громадян.

Вагомою складовою державної кадрової політики виступає створення збалансованої системи управління людським ресурсом, що має забезпечити ідеальне використання трудових ресурсів країни. Мета державної кадрової політики має визначити комплекс базових положень, що покликані захистити інтереси України у різних сферах національної безпеки держави. Тому, реалізація соціально-економічних перетворень, надання державними службовцями управлінських послуг можливі тільки за умови створення ефективної системи роботи із персоналом, яка відповідає б стандартам демократичної, правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Для цього проводиться широкомасштабна адміністративна реформа в Україні, невід'ємним елементом якої є кадрова політика в органах місцевого самоврядування. Її проведення сприятиме створенню в Україні, політично нейтральної, ефективної та професійної служби та раціоналізації моделі державного управління.

Важливим аспектом в державній політиці є посилення контролю за цільовим використанням державних коштів у процесі надання адмінпослуг, а також за їх якістю. Кваліфіковані кадри, які є зацікавленими у вдосконаленні своєї праці, прагнуть розвиватись, а це – запорука розвитку міських представницьких органів. Крім того, досить часто спостерігаються випадки використання свого посадового становища працівниками органів місцевого самоврядування, що безпосередньо відображається на недостатньому і несвоєчасному виконанні функціональних обов'язків, пов'язаних із забезпеченням потреб громадян. Тому посилення контролю за їх діяльністю, підвищення рівня професійності посадових осіб та стимулювання їх роботи є одним із найбільш актуальних питань, що потребують вирішення загалом.

Важливим аспектом покращення діяльності із кадрового забезпечення державного управління виступає пошук нових напрямків його реформування.

Такими напрямками є: запровадження сучасних технологій менеджменту, які вивчені світовою практикою управління людськими ресурсами. Результатом цього буде не тільки підвищення ефективності державної служби, але й державного управління.

Головною умовою створення професійної державної служби є забезпечення висококваліфікованим персоналом органів державної влади, яка в свою чергу буде забезпечувати успішну реалізацію реформ і сталий розвиток держави. Дана умова буде реалізована, якщо відмовитися від призначення людей на керівні посади по протекції або із політичних вподобань, фахова підготовка яких не відповідає вимогам даної діяльності. Замість цього основним критерієм оцінки посадової особи має бути професіоналізм, бажання до постійного удосконалення знань та навичок й безперервного розвитку.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Моніторинг системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування**

Особливо актуальною в умовах децентралізації стає проблема забезпечення об'єднаних територіальних громад якісним персоналом, оскільки його професійний рівень є однією з передумов успішного розвитку громади [16].

Причому, на думку науковців Національного інституту стратегічних досліджень, забезпечення сталого розвитку громад та регіонів залежить не лише від потенційних конкурентних переваг ресурсного типу (наявності природно-ресурсного потенціалу економічного розвитку, демо-економічного потенціалу), але й конкурентних переваг нересурсного типу, пов'язаних, передусім, із можливостями реалізації інноваційних чинників розвитку, покращенням людського капіталу [13].

Органи місцевого самоврядування завжди мають знаходити найефективніші способи найму на роботу, заохочення, винагородження, утримання, розвитку та підвищення кваліфікації своїх працівників. Це має важливе значення для ефективної, раціональної та злагодженої роботи органу місцевого самоврядування, що забезпечує високоякісні та орієнтовані на громадян послуги.

Сучасна система управління персоналом та підходи до її впровадження повинні використовувати фундаментальні та новітні принципи теорії наукового менеджменту. Тож, головним завданням HR-менеджерів стає побудова системи управління персоналом, яка найбільшою мірою дозволяє реалізувати творчі ініціативи працівників на всіх рівнях ієрархії. Тут важлива роль відводиться методам залучення персоналу. Першим етапом в HR-циклі є пошук та

рекрутинг, як відображено в табл. 2.1. Рекрутинг забезпечує чітке розуміння запиту та можливість надати необхідний персонал органам місцевого самоврядування [32].

Таблиця 2.1

### 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 ОМС	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

У процесі відбору працівників варто розумітися на поняттях внутрішнього та зовнішнього рекрутингу [32]. Тобто, можна взяти на роботу людей вже адаптованих в колективі, або відібрати працівників поза межами територіальної громади. В Україні високий рівень мобільності населення, а тому, бажані кандидати на посаду можуть змінити місце проживання і переїхати до територіальної громади із яскравим брендом та гарними умовами роботи. В даному напрямі, важливо співпрацювати із вищими навчальними закладами, якщо мова йде про відбір молодих працівників, а також доцільно конкретизувати вимоги до вакансій у лаконічному стилі.

Важливим етапом рекрутингу є пошук кандидатів. Для того, щоб розширити можливість залучення більшої кількості кваліфікаційних кадрів та популяризувати вакансію, необхідно звертати увагу на додаткові місця розміщення вакансії, це зокрема: <https://www.work.ua/>, <https://rabota.ua/ua> на офіційні сторінки організації в соціальних мережах [38; 39]. Також зовнішні ресурси можуть бути розширені за допомогою Центру зайнятості, оголошення в місцевій газеті, роботою з профільними навчальними закладами.



Одним із методів відбору та оцінки персоналу, який є процесом обміну інформацією між двома сторонами, є співбесіда. І в той же час - це справжній зріз поведінкових особливостей людини, які проявляються в робочих обставинах. Пропонуємо використовувати такі типи співбесід, як показано у табл. 2.2 [26].

Таблиця 2.2

### Сучасні технології методів залучення персоналу

Назва	Характеристика
Структурована співбесіда	Проводиться за стандартним зразком; чітка послідовність заздалегідь підготовлених питань з точним формулюванням; важливо все: як кандидат буде свою історію, наскільки добре володіє мовою, чи вміє швидко переключати увагу; універсальний метод, який широко використовується в практиці підбору персоналу.
Співбесіда за компетенціями	Питання побудовані таким чином, щоб пропонувати розгорнуту відповідь; кандидата просять описати одну-дві історії на певну тему з минулого професійного досвіду
Стрес-інтерв'ю	Для кандидата створюються стресові умови, наприклад, у швидкому темпі задаються питання на різні теми, навіть занадто особисті, одне і те ж питання повторюється кілька разів.
Проективне інтерв'ю	Кандидату ставлять різні відкриті запитання «не про нього», наприклад, що спонукає людей працювати ефективно? Досить ефективним є допоміжний прийом для прогнозування моделі поведінки, мотивації, внутрішніх цінностей кандидата.
CASE-інтерв'ю	«Кейси» можна встановлювати на наявність креативності, вміння мислити нестандартно. Зручно оцінювати навички, моделі поведінки, а також складні речі, такі як здатність до навчання, стійкість тощо.

Важливо відмітити, що в 2021 р. Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС було проведено опитування служб управління персоналом щодо потреб у наданні методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами. В ході опитування було отримано 212 відповідей від працівників органів місцевого самоврядування, які займаються питаннями управління персоналом. Респондентам було запропоновано обрати з переліку питань в сфері управління персоналом ті, щодо яких їм було б найбільш актуально та важливо отримати додаткову інформацію та методичну підтримку. Важливо відмітити, що і в державних органах (87%), і в органах місцевого самоврядування (86%), респонденти підтвердили використання додаткових методів та інструментів управління персоналом, які прямо не передбачені законодавством, але відповідають йому. Зокрема таких як адаптація,

наставництво, розвиток організаційної культури, командоутворення та формування сприятливої атмосфери в колективі [26].

Новопризначеним працівникам, як правило, бракує практичного досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, що призводить до зниження рівня продуктивності та якості виконання поставлених громадою завдань. Натомість залучити висококваліфікованих працівників із досвідом роботи на посадах місцевого самоврядування неможливо через відсутність фінансових ресурсів для стимулювання їхньої праці. Вважаємо, що цю проблему можна вирішити шляхом якісної та системної адаптації тих, хто вперше приступає до роботи. Застосування таких практик допоможе швидко адаптувати працівника до нових умов праці, що суттєво підвищить результативність та позитивно вплине на функціонування державного органу.

Адаптація персоналу - це процес, спрямований на оптимальне входження нового співробітника в трудовий колектив з метою підвищення ефективності його роботи, як на етапі вступу, так і в майбутньому [18].

Адаптація працівника до нової ситуації залежить від різноманітних умов його виробничого середовища, робочого місця, робочої сили, а також умов, які безпосередньо з ними не пов'язані. Наявність значної кількості таких умов призводить до існування різних видів адаптації: професійної, психофізіологічної, соціально-психологічної, організаційно-адміністративної, економічної, санітарно-гігієнічної. Результатом процесу адаптації має бути не тільки набуття новим працівником необхідних для роботи знань, а й створення сприятливого морально-психологічного стану при входженні в колектив. Працівник повинен почати усвідомлювати себе не як чужорідне тіло в колективі, а як повноправний і корисний член колективу. Етапи процесу адаптації працівника представлено на рис. 2.1 [18].

Найпопулярнішою формою адаптації працівників на сьогоднішній день є метод наставництва. Наставництво – навчання на робочому місці, спрямоване на тривале оволодіння та розвиток професійних знань, навичок та особистих якостей новопризначених державних службовців, необхідних для виконання

посадових обов'язків, і здійснюється у формі консультацій, порад і роз'яснень, наданих наставником, закріпленого за цією особою.

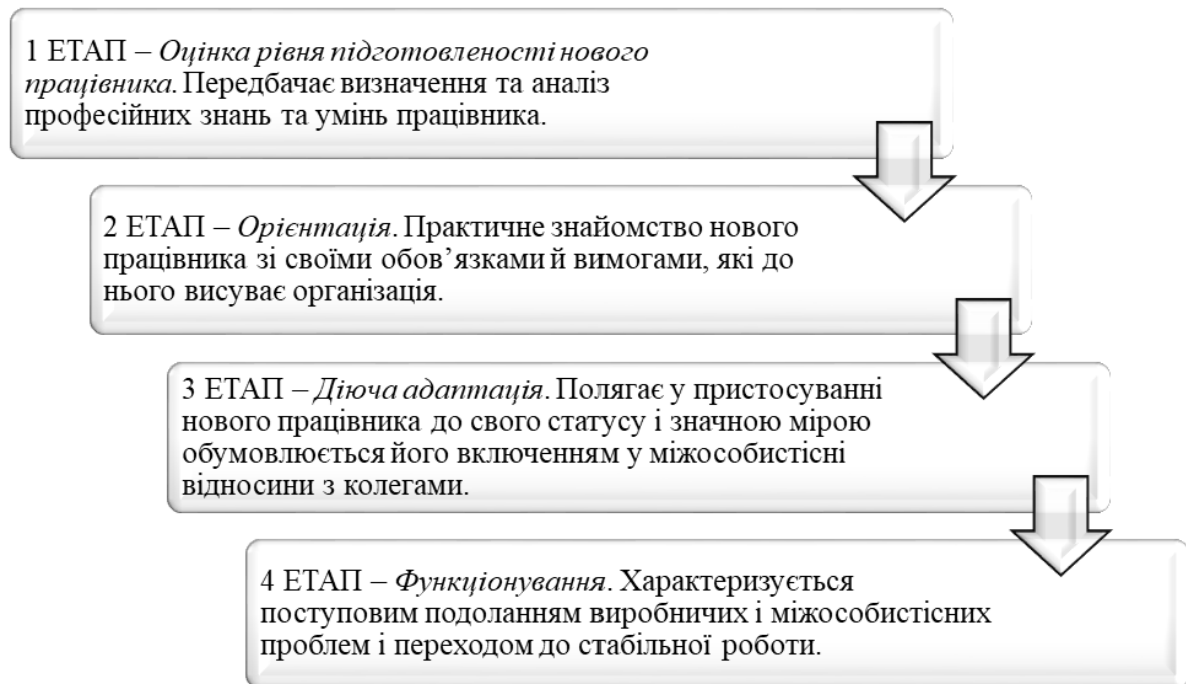


Рис. 2.1. Етапи процесу адаптації працівника

Найпопулярнішою формою адаптації працівників на сьогоднішній день є метод наставництва. Наставництво – навчання на робочому місці, спрямоване на тривале оволодіння та розвиток професійних знань, навичок та особистих якостей новопризначених державних службовців, необхідних для виконання посадових обов'язків, і здійснюється у формі консультацій, порад і роз'яснень, наданих наставником, закріпленого за цією особою. Наставництво може бути встановлено тривалістю до 3 місяців залежно від складності передбачених за посадою обов'язків та рівня професійної компетентності новопризначеного державного службовця і може проходити одночасно з випробувальним терміном.

Сучасним напрямом використання цього методу є використання баддінгу. Його суть полягає в тому, що поради, рекомендації, інформація та відгуки передаються двосторонньо, без розрізнення між «старшим» і «молодшим», тим, хто навчає, і тим, хто навчається. Баддінг часто називають неформальним наставництвом. Однак якщо наставництво спрямоване на

розвиток персоналу, то баддінг спрямоване насамперед на психоемоційну підтримку новачка.

Начальник структурного підрозділу визначає (на громадських засадах) «бадді» для початківця. «Бадді» робить все, щоб новачкові було комфортно. Для бадді існує наступний алгоритм його взаємодії з новачком. У перші тижні «бадді» зазвичай регулярно спілкується з «новачком», щоб переконатися, що з ним все гаразд і він успішно адаптується. В результаті новий співробітник не відчуває себе «чужим», знає, до кого звертатися з будь-якими питаннями, швидко вливається в колектив і знайомиться з правилами. Цю практику доповнює досвід державного органу щодо запровадження чітко спланованого «продуктивного робочого дня» для новопризначених державних службовців. В результаті в перший робочий день новачок не відчуває себе покинутим і раціонально використовує робочий час. Відбувається налагодження комунікацій [8].

Враховуючи зростання ролі людського фактора, одним з найважливіших завдань удосконалення управління персоналом є забезпечення розвитку персоналу, що передбачає необхідність інвестування в персонал, а не просто його формування кількісно відповідно до наявних робочих місць. Вважаємо доцільним підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників шляхом формування систем безперервного корпоративного навчання. Таким чином, вважаємо, що ефективність навчання та його вплив на конкретні результати працівників можуть бути високими лише за умови акценту на інноваційній активності тих, хто навчається, активного залучення їх до процесу навчання. У зв'язку з цим особливо актуальним є питання корпоративних університетів.

Корпоративний університет – це продумана система безперервного навчання персоналу, у рамках якої разом із традиційними методами сучасної бізнес-освіти використовуються такі методи розвитку людських ресурсів: бізнес-тренінги, коучинг, проблемні семінари, аналіз і обговорення кейсів [47], загальна характеристика яких представлена на рисунку 2.2.

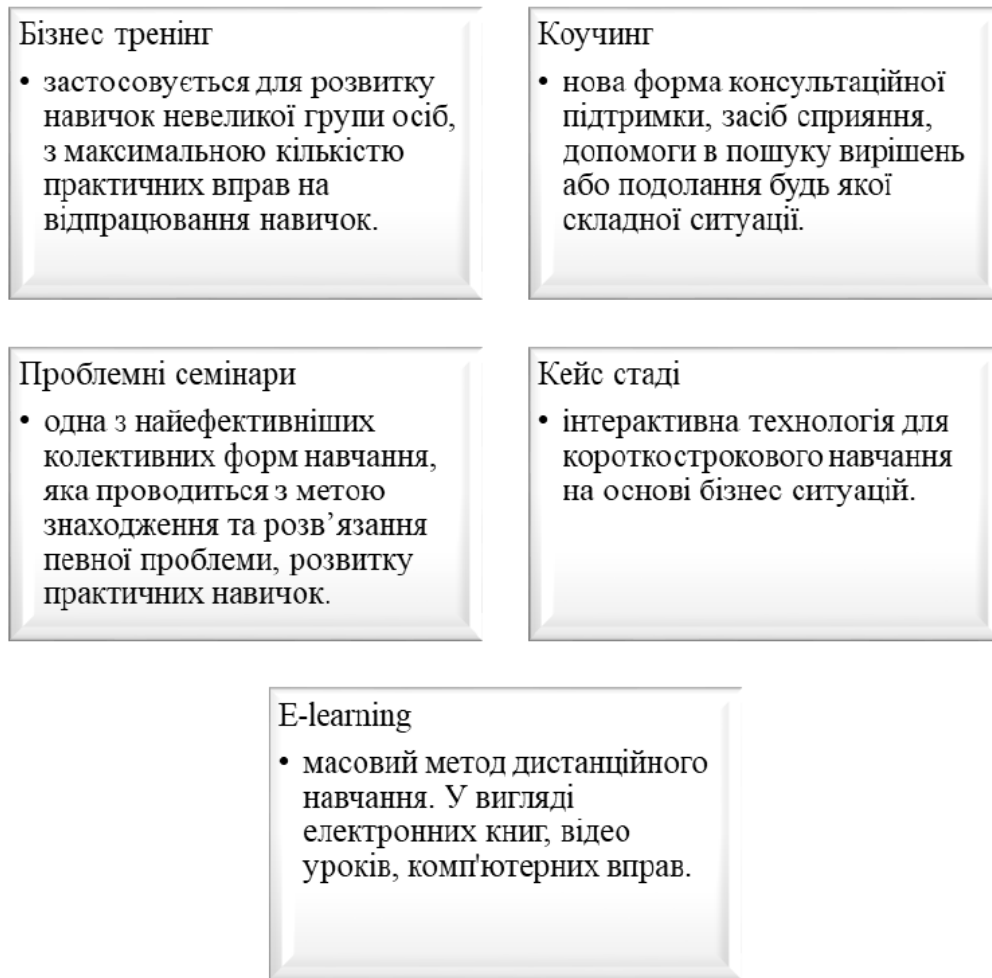


Рис. 2.2. Сучасні методи розвитку персоналу

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 [47]. Використання E-learning можливо за допомогою освітньої платформи у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – Управління знаннями (<https://pdp.nacs.gov.ua/>) [42]. 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.

Переконані, що якісне впровадження системи E-learning, в діяльність органів місцевого самоврядування дозволить домогтися високих результатів продуктивної діяльності, вирішити питання підвищення кваліфікації та освітньо-інтелектуального рівня людських ресурсів.

Тож, ефективне управління персоналом є запорукою успіху кожної організації, органу місцевого самоврядування також. В кожній громаді є відповідні команди професіоналів, які працюють над розвитком територій, але в багатьох територіальних громадах не вистачає таких людей. Запропоновані методики інтегрувалися в публічну службу з бізнесу і вже широко використовуються в сфері управління персоналом. Розуміючи та використовуючи сучасні підходи для відбору, залучення та навчання кадрів, органи місцевого самоврядування зможуть ефективніше працювати в даному напрямку.

Обґрунтовано, що з метою ефективного управління персоналом варто почати приділяти увагу такому підходу до управління розвитком людських ресурсів як формування систем безперервного корпоративного навчання. Так, вважаємо, що ефективність навчання та його вплив на конкретні результати працівників можуть бути високими лише за умови акценту на інноваційній активності тих, хто навчається, активного залучення їх до процесу навчання. Поміж сучасних методів розвитку персоналу органів місцевого самоврядування виокремлено – E-learning. Використання E-learning можливо за допомогою освітньої платформи у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – Управління знаннями. Таким

чином, запропоновані інструменти дозволяють органам місцевого самоврядування підвищити ефективність управління людськими ресурсами, що сприятиме економічному зростанню територіальної громади в цілому.

22-23 травня 2017 р. на запит Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) Радою Європи (РЕ) було організовано Фаховий огляд з питань реформування національної системи підготовки кадрів (Фаховий огляд) з особливим акцентом на підготовці кадрів органів місцевого самоврядування.

Під час усіх дискусій, які проводились в межах експертної оцінки, зацікавлені сторони були досить однотайними щодо необхідності реформи з особливою увагою до рішень, спрямованих на підвищення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Було підкреслено, що нові підходи мають брати до уваги різний статус, завдання та функції державних і місцевих публічних службовців.

Неодноразово вказувалося на те, що хоча загальну підготовку можна проводити для цих двох груп спільно (наприклад, у межах академічних програм публічного управління), навчання щодо виконання завдань, особливих для кожної групи, належить проводити для кожної групи окремо.

Необхідно докласти всіх зусиль для залучення наявних ресурсів шляхом їхньої адаптації до потреб нової системи. Ідеться, зокрема, про установи, що мають високий імідж у відповідних громадах, із інфраструктурою та людським потенціалом для цих цілей. Цей заклад повинен відігравати основну роль у навчальному контексті. Його прагнення створити підрозділ за прикладом ENA для дуже високих посад державної служби центрального рівня (зокрема для майбутніх префектів) добре сприймається учасниками Фахового огляду. На такому вузькому ринку (100-150 слухачів на рік) конкуренція не є обов'язковою, якщо якості навчання приділяється достатньо уваги.

Важливу роль у майбутній системі навчання може відіграти НАДС, що виступає центром координації та моніторингу. Агентству варто продовжувати відігравати активну роль у формуванні державної політики щодо

професіоналізації публічної служби: визначити стратегічні напрямки розвитку компетенцій фахівців у сфері управління, визначити стандарти освіти, оцінити потреби в навчанні, розробити інструменти для підтримки й організації навчальних процесів. Сфера його компетенції може також включати сертифікацію навчальних програм, які реалізовуватимуть незалежні недержавні установи (у тому числі неурядові та комерційні організації і міжнародні органи). Однак слід підкреслити, що НАДС не повинно мати контролюючі чи регуляторні повноваження в цій сфері.

Одним із конкретних завдань, яке НАДС могло б виконувати в співпраці з іншими зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями органів місцевого самоврядування, могла б бути координація розробки Національної стратегії професійного навчання для органів місцевого самоврядування та нагляд за її виконанням.

Наполегливо рекомендовано, щоб для органів місцевого самоврядування рішення щодо того, кого належить навчати, чому та хто це має робити, приймали керівники установ (залежно від розміру громади, відповідно голови, керівники виконавчого органу або керівники департаментів з питань персоналу). Така настанова також абсолютно узгоджується зі ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, незалежно від міжнародних зобов'язань, система може бути ефективною лише тоді, коли персоналом керують (і коли йдеться про потреби в навчанні) ті, хто його знає, хто має над ним владу та хто підзвітний за результати своєї роботи.

Асоціації органів місцевого самоврядування мають брати на себе набагато активнішу роль у визначенні перешкод на шляху до професійного розвитку в органах місцевого самоврядування, встановленні пріоритетів навчання та координації підтримки сектора місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети необхідно посилити їхні спроможності шляхом створення постійного майданчика для консультацій, до складу якого увійдуть представники центральної влади та національних асоціацій, із метою обміну інформацією щодо проблем сектора місцевого самоврядування (профспілки



повинні виступати стратегічним партнером у плануванні та моніторингу реформ, які реалізує держава) та санкціонування ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в стратегічному плануванні підтримки розвитку місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування мають бути основним партнером НАДС). Посилення компетенцій лідерів асоціацій – це ще одне завдання, яке може бути успішно виконано в межах одного з проектів міжнародної підтримки.

Також було рекомендовано створити координаційний орган (свого роду національну раду з питань професійного навчання для посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування) під керівництвом НАДС. До такого органу могли б входити Секретаріат Кабінету Міністрів, Мінрегіон, Міністерство освіти і науки України, профільний Комітет Верховної Ради України, Офіс Президента України, НАДС, представники міжнародної спільноти та асоціацій органів місцевого самоврядування.

Протокол введення нових працівників до роботи в органах місцевого самоврядування повинен бути важливим елементом майбутньої системи формування компетенцій службовців на місцевому рівні. Протокол має бути одним із продуктів, який розроблятимуть академічні установи у співпраці з місцевими установами або асоціаціями органів місцевого самоврядування.

Ще однією важливою проблемою та, безсумнівно, головним викликом, є мотивація персоналу (особливо службовців місцевого самоврядування) працювати над підвищенням своєї професійної кваліфікації. Навчання треба зробити привабливим для службовців на місцевому рівні. Вони мають чітко усвідомлювати, що навчання є невід’ємним інструментом підвищення продуктивності, що воно сприяє їхньому кар’єрному розвитку [45].

Проте запропоновані вище рішення доцільно поєднувати із практикою місцевого аналізу потреб працівників у навчанні. Така практика дозволить розрізняти фактичні потреби органу місцевої влади та індивідуальні очікування або цілі розвитку його працівників. Систематичну ідентифікацію потреб у навчанні кожного службовця на місцевому рівні належить проводити регулярно

як складову системи управління індивідуальною результативністю за допомогою принаймні механізмів встановлення цілей, оцінки та зворотнього зв'язку [37].

Надзвичайно важливе значення має зростання ринку послуг навчання для органів місцевого самоврядування. Навчальні плани, доступні на ринку на сьогодні, перенасичені теорією та неактуальні для мінливих потреб сектора публічного управління. Відтак, щоб забезпечити доступність, ефективність та якість навчання, варто застосувати надійний ринковий підхід. Конкурентне навчальне середовище здатне створити необхідні стимули для забезпечення того, щоб кожен постачальник був зацікавлений у безперервному вдосконаленні своїх пропозицій щодо навчання, аби зробити їх сучаснішими, ефективнішими та краще адаптованими до потреб.

Наявні центри навчання та підвищення кваліфікації можуть служити стимулом для зростання ринку навчальних послуг і забезпечувати підтримку постачальникам навчальних послуг. За належного фінансування, технічної та експертної допомоги вони могли взяти на себе роль центрів регіональної підтримки органів місцевого самоврядування. Їхня діяльність могла б охоплювати виконання проектів розвитку, які фінансують із центрального бюджету або міжнародних ресурсів, спрямованих на місцеве самоврядування, допомогу в обміні інформацією між суб'єктами, які виконують завдання для органів місцевого самоврядування, підготовку викладацьких кадрів, розробку навчальних матеріалів, стимулювання співпраці між органами місцевого самоврядування або аналіз потреб у навчанні місцевих службовців.

Іншою важливою проблемою є необхідність розробити ефективні механізми фінансування підготовки посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Усі опитані фахівці погодилися із потребою винайдення системного рішення цього питання. Одним із таких механізмів може бути запровадження спеціального фонду навчання в межах бюджету органу місцевого самоврядування (практика, впроваджена у Франції та Латвії), який розраховуватимуть як відсоток від фонду заробітної платні. Керівники органів

місцевого самоврядування приймали б рішення щодо розподілу коштів фонду навчання для фінансування придбання навчальних або консультаційних послуг у постачальників за їхнім вибором. Фінансування з місцевого бюджету зробить такі видатки зрозумілими та спонукатиме органи місцевого самоврядування до прийняття рішень із метою оптимального використання цих коштів, тобто до вибору оптимального співвідношення користі та витрат.

Рішення щодо використання публічних коштів на те, щоб фінансувати навчання адміністративних кадрів, яке здійснюватимуть недержавні постачальники послуг, потребують особливо уважного підходу. По-перше, як було зазначено раніше, це територія підвищеного ризику корупції, і тому вона вимагає спеціальних механізмів забезпечення прозорості видатків із місцевих бюджетів. По-друге, за очевидно низького рівня обізнаності щодо потреб у навчанні та відсутності великого досвіду систематичного посилення людського капіталу в органах місцевого самоврядування, не слід очікувати, що органи місцевого самоврядування з легкістю інвестуватимуть частину своїх обмежених ресурсів у проекти поза основною інфраструктурою. Цей механізм був достатньо яскраво виражений у Польщі на початковому етапі системної трансформації 1990-х років. Щоб протидіяти такій тенденції, необхідно розробити тимчасове рішення, аби забезпечити потужний стимул інвестувати в навчання працівників. Одне з таких рішень передбачає резервування частини місцевого бюджету для розвитку компетенцій працівників, до того ж кошти належить закріплювати лише за цією метою та не переводити на інші цілі. Таке рішення дозволило б прискорити зростання ринку навчальних послуг і, безумовно, потребувало б детального регулювання використання фонду навчання. Так чи інакше ця практика могла б значною мірою сприяти зміцненню кадрового потенціалу органів самоврядування [20].

У світлі висновків аналізу ОЕСР обласні центри підвищення кваліфікації, близькі до органів самоврядування, мають найвищий потенціал для ефективного аналізу потреб у навчанні. Основні напрямки підтримки потрібно визначати на основі різноманітних джерел інформації, включаючи:

- регулярні обговорення з відділами кадрів у публічних органів влади;
- регулярні обговорення з вищим керівництвом;
- оцінки державних програм і пріоритетів;
- регулярну взаємодію з іншими зацікавленими сторонами;
- оцінки ефективності;
- опитування працівників органів місцевого самоврядування.

Необхідно вжити заходів для забезпечення навчальними програмами представників об'єднаних територіальних громад. Програми професійного навчання мають охоплювати компетенції нових органів, правила фінансування завдань та регулювання використання фінансових ресурсів. Навчальний план також повинен охоплювати ключові сфери: стратегічне планування, управління людськими ресурсами, управління проектами та місцевий економічний розвиток тощо. Такі навчальні програми можна організовувати, зокрема, спільно з міжнародними організаціями.

Важливою та необхідною формою підтримки новостворених громад може бути поширення передової практики та обмін досвідом. Цього вдасться досягти шляхом формування консолідованого ресурсного центру, в якому представники місцевого самоврядування могли б отримувати інформацію щодо того, як виконувати нові завдання, отримувати експертну підтримку у вирішенні проблем, коли такі виникають. Необхідно розробити механізми координації інформаційних потоків між органами управління. Службовці на місцевому рівні також повинні мати можливість брати участь у навчальних візитах до країн із сформованими децентралізованими системами місцевого самоврядування.

Україна має сталу систему органів та інституцій державної влади і місцевого самоврядування та усталену практику реалізації публічної влади. Тому потреби руйнувати існуючий інституційний лад або його окремі складові немає. Питання полягає не в тому, щоб ліквідувати певні інституції, а в тому, щоб розробити нові умови/механізми, які допоможуть створити середовище, де діятиме ефективний взаємопідсилюючий механізм забезпечення високого рівня попиту на навчальні послуги високого рівня.

Для ефективної реалізації реформування системи професійного навчання та підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, учасники Фахового огляду сформулювали ряд загальних рекомендацій українській стороні.

Так, необхідно стимулювати попит на навчання. Проходження навчання має братися до уваги при оцінюванні діяльності окремих службовців та має враховуватися як перевага у випадку працевлаштування або підвищення у випадку, коли вибір робиться між декількома однаково кваліфікованими кандидатами. Певний (обмежений) взаємозв'язок між проходженням навчання та щорічними бонусами (преміями) також має передбачатися.

Навчальну систему потрібно модернізувати, оскільки поточна система не задовольняє повністю потреби. Перший і найважливіший захід, який потрібно вжити, полягає у розширенні ринку навчання шляхом надання можливостей для участі у ньому новим приватним постачальникам послуг.

З метою забезпечення якості, прозорості, справедливості та уникнення корупції, будь-які постачальники освітніх послуг повинні вносити повну інформацію про себе, у тому числі інформацію про можливі конфлікти інтересів, до реєстрів, з якими може легко ознайомитися будь-який орган, який прагне замовити освітні послуги.

Хоча багато спільного між державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування, існує також і велика кількість відмінностей, які необхідно враховувати при розробці національної стратегії навчання. Очевидно, що потреби та системи навчання для виборних представників та призначених службовців відрізняються; працювати з ними потрібно окремо [6].

Крім того, наполегливо рекомендується переглянути механізми фінансування для забезпечення того, щоб значна частка послуг з навчання фінансувалася не центральним урядом, а органами місцевого самоврядування. Це має особливе значення для органів місцевого самоврядування. Фінансування з місцевого бюджету зробить вартість такого навчання зрозумілою і стимулюватиме осіб, які приймають рішення на місцях, спробувати отримати

максимальну вигоду від нього, тобто обрати найкраще співвідношення ціни та якості. Крім того, це створить стимули для постачальників освітніх послуг. Рекомендується, щоб кошти на навчання виділялися як процент від фонду заробітної плати, як це організовано у Франції та Литві. Надаючи особам, що приймають рішення на місцях, певну автономію на пристосування рівня фінансування навчання до місцевих потреб, мінімальний і максимальний поріг (наприклад 1% і 3%) може бути встановлений центральними органами влади.

Рекомендується розробити профілі професійної компетентності для кожного службовця органів місцевого самоврядування; їх можна використовувати для класифікації завдань і навчальних профілів.

Необхідно розглянути можливість запровадження систематичної практичної початкової підготовки (тривалістю декілька тижнів, в залежності від категорії та посади) всіх службовців, які вступають на публічну службу вперше.

НАДС може стати основним рушієм реформ та відповідатиме за надання пропозицій щодо реформи, ініціювання та координацію оцінювання потреб у навчанні і будь-який перегляд Національної стратегії щодо навчання.

Нинішні регіональні центри, перепідготовки та підвищення кваліфікації навчання можуть бути модернізовані та посилені з метою надання високопрактичного навчання посадовим особам місцевого самоврядування та депутатам місцевих рад.

## **2.2. Міжнародний досвід підвищенні якості системи управління персоналом в органах місцевого самоврядування**

Пришвидшення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є одною з найактуальніших та невідкладних проблем в побудові сучасної демократичної, конкурентоспроможної та єдиної Української держави та забезпеченні її сталого економічного розвитку.

Враховуючи досвід зарубіжних країн, питання впровадження економічних, політичних та соціальних перетворень в Україні варто розглядати

саме в контексті європейської інтеграції. Ефективне здійснення цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів наступних заходів: реформування принципів і методів роботи (в сфері підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів); здійснення суттєвих інституційних змін; стимулювання розвитку місцевого самоврядування, забезпечення фінансово-економічних можливостей тощо.

Основними факторами, які перешкоджають модернізації місцевого самоврядування в Україні є: відсутність стратегічного бачення розвитку країни та зосередження повноважень у ЦОВВ, недосконалість правових механізмів та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформ місцевої влади, її формальний, імітаційний характер, корупція в ОБ і ОМС.

Підсумком тривалого розгляду політиками, науковцями, практиками цих проблем виступає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р, яка передбачає виконання нижче перелічених пріоритетних завдань реформи:

- гарантування якості і доступності публічних послуг;
- забезпечення оптимального розподілу мандатів між органами державної влади та і ОМС;
- визначення аргументованої територіальної бази для здійснення діяльності органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади для забезпечення належної якості публічних послуг, які надаються цими органами та їх доступності;
- створення відповідних фінансових, матеріальних, організаційних умов для того щоб забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень.

Для виконання таки завдань потрібно:

«1. Прискорити законодавче і нормативно-правове врегулювання питань місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реального рівня економічного, соціального, культурного розвитку територіальних громад та

основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити передусім правову, матеріально-фінансову, організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, повноту і виключність їх повноважень і функцій на підвідомчій території.

2. Запровадити в практику принципи доброго врядування, сформульовані міжнародними організаціями (ООН, Рада Європи та ін.) для органів місцевого самоврядування, які мають сприяти:

- реалізації нових підходів до вироблення та впровадження регіональної політики на місцевому рівні, зокрема на засадах широкого консенсусу з різними групами населення;
- стратегічному баченню управління людськими ресурсами;
- орієнтації на попит, збільшенню поінформованості щодо основних напрямів та пріоритетів політики;
- упровадженню проектного менеджменту;
- створенню широкої мережі навчальних інституцій, забезпеченню взаємозв'язків між навчальним процесом та практичною діяльністю;
- розвитку інституційної спроможності місцевої та регіональної влади» [14].

Враховувати у процесі імплементації стратегії «доброго врядування» на місцевому рівні такі чинники:

- зовнішні умови, такі як розширення ЄС, розвиток співробітництва між Україною та ЄС, набуття членства в ЄС у майбутньому;
- «удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування;
- навчальні заходи та просвітницьку роботу;
- створення нових інформаційних служб та комплексної інформаційної системи з питань «доброго врядування»;
- використання нових індикаторів у впровадженні системи якості та забезпеченні взаємодії між владою та громадою» [14].

3. Оновити систему адміністративно-територіального устрою країни, яка не відповідає сучасним реаліям «у напрямі створення:



- трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць – базового (громада) – районного – регіонального;

- самодостатніх територіальних громад та дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних здійснювати законодавчо визначені повні та виключно власні, а також делеговані державою повноваження.

Ці трансформації мають бути спрямовані на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі, демократизацію та прозорість вирішення місцевих справ, поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби».

4. Оптимізувати «систему територіальної організації влади за такими напрямками:

- зменшення диспропорцій у розмірах між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня, формування обґрунтованих розмірів адміністративно-територіальних одиниць та невключення населених пунктів до складу інших населених пунктів;

- розподіл повноважень між територіальними органами влади, яке має відбуватися в двох аспектах: поділ повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- подальша демократизація діяльності територіальних органів влади, насамперед шляхом розширення використання інструментів безпосередньої демократії» [14].

5. Провести «інституційну трансформацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на оновленій територіальній основі – провести укрупнення певної частини існуючих районів, а також територіальних громад на основі їх добровільного об'єднання на низовому рівні до такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету» [14].

6. На конституційному рівні визначити за принципами субсидіарності та децентралізації державної влади оптимальний баланс компетенцій органів місцевого самоврядування базового, районного та «обласного рівнів, здійснюваних ними функцій, власних та делегованих повноважень, а також відповідальності перед територіальними громадами і державою. Чітко розмежувати за цими принципами завдання, функції та повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою» [14], а також між ОМС різних рівнів, регламентувати порядок їх взаємодії та відповідальності з метою недопущення дублювання та подвійного підпорядкування».

7. Створити обласні та районні виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети), що будуть надавати населенню більшу частину адміністративних послуг, властивих обласному та районному рівням.

Одночасно, позбавити відповідних компетенцій обласні та районні державні адміністрації, котрим необхідно змінити статус із органів загальної компетенції на органи контрольно-наглядового типу, відповідно, на обласному та районному рівнях, які забезпечуватимуть контроль за законністю актів ОМС на відповідній території, баланс в діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

8. Забезпечити фінансову, матеріальну та організаційну незалежність місцевого самоврядування України, як одну із головних умов розбудови демократичної держави. Необґрунтована централізація бюджетного ресурсу значно послаблює фінансову базу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість в пошуку нових джерел доходів, схиляє до пасивного очікування допомоги із державного бюджету, закладає основи тривалої дотаційності більшості регіонів, а також загострює політичні та соціальні протиріччя у суспільстві.

9. Розробити дієві механізми фінансової підтримки місцевих органів влади стосовно виконання спільних програм та проєктів в межах транскордонного співробітництва, яке сьогодні є інноваційним інструментом

забезпечення «доброго врядування» та сталого регіонального розвитку, спрямованим на усунення негативного впливу кордонів на повсякденне життя населення.

10. Забезпечити формування кадрового корпусу місцевого самоврядування на основі професійних якостей та високого рівня компетентності.

На прикладі таких країн, як Польща, Латвія, Німеччина, Франція та Іспанія проведемо аналіз роботи системи органів державної служби.

Організація управління персоналом державної служби в Польщі має свої особливості. До її обов'язків належать:

- встановлення стандартів управління людськими ресурсами державної служби та побудова основних принципів щодо дотримання законодавства про державну службу;
- створення та реалізація єдиної стратегії управління людськими ресурсами державної служби;
- забезпечення співробітництва з питань державної служби на міжнародному рівні;
- забезпечення умов для поширення інформації про вакантні посади;
- поширення інформації про діяльність державної служби;
- планування, організація та контроль щодо процесу навчання та проходження підвищення кваліфікації кадрів державної служби;
- керування процесом управління персоналом державної служби;
- забезпечення дотримання законодавства про державну службу тощо [29].

Розглядаючи побудову системи управління персоналом державної служби Латвії, звертаємо увагу на те, що функціонування системи спрямовано тільки на управління людськими ресурсами, зайнятими в державному секторі. Адаптації цієї системи до сучасних умов не приділено багато уваги.

У Німеччині функції управління персоналом державної служби стосуються таких питань: основи публічної служби; національне право;

тарифне право забезпечення; питання управління, модернізації та організації публічних адміністрацій та офісів; скорочення бюрократії; дерегулювання; скорочення корупції; питання міжнародного співробітництва.

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, котрі різняться рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків [28]. Підготовча служба виділяється щонайменшою правовою захищеністю, посадову особу можуть звільнити за дисциплінарне порушення, вона не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку.

Випробувальна служба починається з призначення на посаду та триває від одного року в службовців простого рівня, до трьох років у службовців високого рівня. Пожиттєве призначення отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років та які мають успішно закінчену випробувальну службу.

Управління персоналом державної служби в такій країні, як Іспанія, організовано як закриту систему, основною ознакою, якої є набір персоналу до державних органів виконавчої влади на окрему посаду основного рівня, в межах якої допустиме кар'єрне підвищення й пропорційне підвищення заробітної плати [23]. Такий вид системи управління є дуже ієрархічним, він опирається на системі доступності кар'єри у межах офіційного органу, відповідно до диплому щодо рівня освітньої підготовки.

Основні положення іспанської системи управління персоналом державної служби такі: суттєві зміни безпосередньо в людських ресурсах; зміна умов та оплати праці; запровадження інноваційного підходу до класифікації державних посад, що надає можливість, у свою чергу, вибрати працівника на певну посаду державної служби тощо [34].

Зокрема, державна служба Франції є «чітко регламентованою системою управління з притаманним їй духом ієрархічності й вірнопідданості державі. Ці риси, тим не менше, не перетворюють державних службовців на звичайних безініціативних виконавців, що складають лише механізм державного апарату

управління. Фахівці вважають, що концепція розвитку кар'єри державного службовця у Франції ґрунтується на усвідомленні кількох складників» [7]. У Франції «правовий статус службовця більше враховує специфіку його роботодавця, тобто держави, а тому регулюється нормами адміністративного, а не трудового права. Це стосується права державної служби, що відзначається нерівністю сторін, особливим порядком вирішення трудових спорів і додатковими обмеженнями стосовно службовця з відповідною компенсацією, зокрема матеріальною та моральною.

Другий аспект розкривається у тому, що державну службу Франції зорієнтовано на її безперервність, тобто особа, поступивши на державну службу, зазвичай залишається в системі протягом усього трудового життя, поступово просуваючись у кар'єрному зростанні» [4].

Державна служба Франції виділяє два види зростання по службі:

- за ступенем: відбувається автоматично в межах певного рангу і пов'язано в більшій мірі із вислугою років; високі оцінки можуть прискорити службове зростання, а низькі не можуть завадити, за умови максимального стажу у певному класі посад;

- за рангом: ріст залежить від досягнень претендентів і успішного проходження загальнонаціонального, відкритого конкурсного відбору.

У багатьох інших країнах – членах ЄС функціонує така система управління персоналом державної служби, як у Франції.

Основними характерними ознаками управління персоналу державної служби в Україні сьогодні є:

- нестабільний склад управлінських кадрів, порушення спадковості в роботі;

- закритість та непрозорість діяльності ОВ в роботі з кадрами;

- недостатнє ресурсне забезпечення та недосконала система професійного навчання кадрів;

- непривабливість державної служби (низький рівень соціальної мотивації і захисту держслужбовців);

- відсутність цілісної системи кадрової роботи на рівні держави;
- відсутність належного громадського та державного контролю діяльності персоналу органів виконавчої влади, критеріїв та механізму об'єктивного оцінювання їхньої роботи [36].

Історичний досвід та досвід інших країн навчає, що на переломних етапах розвитку суспільства в керівництві державою, її органами на всіх рівнях особливо необхідним є професіоналізм вищого ешелону влади, наявність крупних організаторів з сильною волею, цілеспрямованих виконавців надскладних завдань.

Управління персоналом державної служби для досягнення успіху з проведення реформ в Україні у першу чергу має переслідувати такі цілі:

- формування високого професіоналізму і культури управлінських процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активними працівниками;
- максимально ефективне використання інтелектуально-кадрового потенціалу органів державного управління, його збереження і примноження;
- створення відповідних умов та гарантій для вираження кожним працівником свого хисту, реалізації позитивних інтересів та особистих планів, якомога більше стимулювання його професійного зростання і службового просування, підвищення ефективності трудової діяльності.

Виходячи з цих цілей, у центрі уваги управління персоналом і кадровими процесами в цілому повинні стояти питання:

- розроблення науково обґрунтованих кількісних і якісних параметрів персоналу державної служби;
- раціональної розстановки кадрів;
- підвищення професіоналізму службовців;
- забезпечення їхнього професійного (кваліфікаційного і посадового) розвитку;
- максимально ефективного використання їхніх здібностей;

- планування й реалізації службової кар'єри, створення в державних органах кадрового резерву для обіймання посад державної служби;
- стимулювання якості й результатів праці;
- соціально-економічного і правового захисту.

Всебічно аналізуючи управління персоналом державної служби, властиві як класичному менеджменту, так і сучасному етапу розвитку управлінської практики за кордоном, необхідно мати на увазі, що не варто допускати прямого копіювання їх. До зарубіжного досвіду потрібно ставитися зважено й обережно, враховуючи рівень розвитку українського суспільства, психологію вітчизняних кадрів та національні традиції, в іншому випадку такий досвід може принести не користь, а шкоду.

Управління персоналом є засобом підвищення рівня організації та функціонування органів державної влади, а не самоціллю. Результатом ефективного управління персоналом повинні бути: встановлення ієрархій посад, посилення виконавської дисципліни, висока організованість, чітке визначення функцій, подолання паралелізму в роботі, врегулювання службових відносин.

В сучасних умовах, формування особи фахівця, що володіє високою кваліфікацією, відповідальністю і колективістською психологією є основною метою роботи з персоналом в органах місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Впровадження інноваційних технологій ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування**

Основною метою кадрової політики в регіонах України є забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування високопрофесійними, ініціативними, патріотично налаштованими, моральними управлінськими спеціалістами, здатними взяти на себе відповідальність й успішно вирішувати назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми і в такий спосіб організувати ефективне управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів.

Для вдосконалення системи ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування можна запропонувати наступне:

1. Підготовка програми мотивації персоналу. Для підвищення рівня мотивації та лояльності персоналу, необхідно правильно побудувати мотиваційну систему, що дозволить ефективно його використовувати.

Важливо об'єднати колектив, надихнувши його новим задумом. Водночас, для того щоб програми мотивації працювали і були ефективними, необхідно розглядати кожного працівника, як індивідуальність, із його прагненнями, потребами та побажаннями. На сьогодні відомі безліч методів мотиваційних заходів, які можуть носити як матеріальний так і нематеріальний характер. Тому, загальний результат буде залежати від правильного використання та поєднання цих методів.

2. Розробка системи адаптації. Адаптація передбачає пристосування нового члена колективу до тих умов та соціальних норм колективу, які в ньому діють, її не можна розглядати тільки як опановування нової роботи.



Новим працівникам необхідно знати про місце роботи, посадові обов'язки відповідно до посадової інструкції, вимоги до роботи, познайомитись з колективом, ознайомитись із документообігом, розподілом обов'язків між заступниками міського голови. Все це пізнати без допомоги колективу не можливо.

Закріплення функцій управління адаптацією може проходити за наступними напрямками:

- визначити відповідального за адаптацію в службі управління персоналом.
- у самостійних відділах та управліннях розподілити фахівців, що будуть займатися управлінням адаптацією, діяльність яких контролюватиме служба управління персоналом.
- розвиток наставництва.

3. Удосконалення системи підвищення кваліфікацій. Для більш якісного та результативного підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування можна запропонувати:

- розглянути можливість розробки Програми навчання для посадових осіб (патронатна служба, виборні посади) в перший місяць їх обрання та призначення за напрямом «Публічне управління».
- запровадити систематичну практичну підготовку для службовців, які вперше вступають на службу в органах місцевого самоврядування.
- регулярно проводити оцінювання потреб у темах та формах проведення навчання.
- проведення навчання за темами вузької спеціалізації.
- розглянути можливість Центрам підвищення кваліфікації проводити навчання з виїздом до міських рад та територіальних громад, це дасть змогу більшій кількості посадових осіб підвищити свій кваліфікаційний рівень.

Особливо, якщо це організація навчання для депутатів міських рад та ОТГ.

4. Модернізація проведення атестації. Головною метою атестації персоналу має бути: оцінка результатів роботи посадової особи, виявлення недоліків в рівні підготовки, визначення відповідності займаній посаді, покращення управління персоналом, перевірка сумісності із колективом, підвищення кадрової дисципліни та відповідальності, покращення соціального та психологічного клімату у колективі.

Метою атестації не може бути особиста антипатія та позбавлення «небажаних» працівників.

5. Зміцнення корпоративного духу. Чим більший колектив, тим складніше працювати в ньому та налагоджувати стосунки та спілкування.

Кожна людина індивідуальна, тому у великому робочому колективі буває складно знайти спільні теми для обговорення, окрім обговорення робочих моментів. У будь-якому випадку колеги по роботі повинні шукати компроміси, обговорювати спірні питання та проявляти терпіння. Коли в організації не комфортна психологічна обстановка, ефективність працівників значно знижується, в умовах стресу складно зосередитися та якісно працювати. Тому керівник повинен приділяти значну увагу на те, щоб в колективі було взаєморозуміння.

Як один із варіантів для досягнення взаєморозуміння в колективі є Тимбілдинг. Тимбілдинг – це заходи та ігри для персоналу, які дозволяють кожному співробітнику навчитися справлятися з особистим стресом, краще вивчити себе, залишати переживання за межами роботи. Крім цього він дозволяє співробітникам ближче пізнати один одного, покращити горизонтальну комунікацію. Сучасні ігри на згуртування колективу дозволяють співробітникам по-справжньому розслабитися, при цьому виробити навички співпраці та взаємодопомоги, атмосфера відпочинку та азарту, що панує на подібних іграх, дає колективу натхнення, коли всі спільно працюють над вирішенням завдань, які виникають в під час гри, то між ними виникають дружні відносини.

Також корисно для зміцнення корпоративного духу буде проведення заходів згідно спільних інтересів, «корпоративів», екскурсій тощо.

Таким чином в системі HR-менеджменту дуже важливо добре розуміти людей, знати та розуміти їхні потреби, це допоможе зрозуміти те, що всі люди різні та цікаві по-своєму, а також те, що деякі більшою мірою потребують інструкцій та управління ніж інші. Спробувати поставити себе на місце іншої людини – також дуже корисний прийом. Тому, службі управління персоналом потрібно:

- вміти знаходити індивідуальний підхід до мотивації персоналу;
- вміти вести планування та складати план дій;
- сприяти розвитку позитивних звичок у працівників;
- вміти планувати до будь-яких подій мотивацію дій.

В процесі роботи дуже важливо залучати співробітників до процесу прийняття рішень, обмінюватись інформацією з ними, уважно їх вислуховувати, давати час на адаптацію та, давати можливість висловлювати свої заперечення.

Сучасне спрямування інновацій в управлінні персоналом пов'язане із вирішенням наступних завдань:

- покращення якості трудового життя;
- стимулювання для виникнення креативних ідей;
- згуртованість колективу, лояльність персоналу;
- підвищення рівня продуктивності праці;
- розвиток персоналу та його ефективне навчання;
- звільнення менеджерів від рутинних функцій, краще використання майстерності та здібностей працівників;
- забезпечення рівноваги інтересів компанії та співробітника;
- створення сприятливого творчого середовища;
- підвищення адаптованості персоналу до нововведень [21].

В сучасній практиці для виконання поставлених завдань використовують такі інноваційні інструменти для управління персоналом: аутстафінг, менторство, коучинг, мотивація і впровадження віртуального офісу.

Аутстафінг – це форма тимчасового найму працівників для виконання різного виду робіт, працівники оформлені у штат в компанії-аутстаффера.

Менторство (наставництво) – це процес навчання під час якого особистим прикладом відбувається практична передача професійних та інших знань і навичок від старшого до молодшого, від більш досвідченого до менш досвідченого [27].

Коучинг – це система принципів та прийомів, які сприяють розвитку потенціалу особистості, також забезпечують ефективну реалізацію та максимальне розкриття цього потенціалу. Основним завданням коучингу є сприяння прийняттю та реалізації людиною усвідомлених та відповідальних рішень з проблематичних питань [43].

У сучасних способах і методах мотивації виділяють такі особливості та загальні принципи:

- певна самостійність дій економістів та менеджерів в рамках їх обов'язків, самостійність працівників;
- кожен працівник остерігається втратити своє джерело доходу, тому як правило, всі намагаються більше вкласти в підвищення кваліфікації, в нові технології та науку;
- використання систем стимулювання як інструменту диференціації оплати праці в залежності від складності умов праці, важливості роботи в різноманітних її варіюваннях;
- переважне застосування погодинної форми заробітної плати у різних її варіюваннях відповідно до контрактної форми трудової діяльності.
- досить критичне ставлення до нормування праці, як важливого інструменту її організації [1].

Віртуальний офіс – це ресурс, який використовується для людей, які живуть у різних країнах, а також працюють у різних організаціях, вони можуть

спільно брати участь в розробленні будь-якого проекту, або декількох проектів. Головними перевагами віртуального офісу є: єдиний робочий простір, мобільність, безпека, збереження даних, контроль, простота доступу та висока фінансова ефективність [27].

На зміну класичним підходам до управління персоналом та класичному інструментарію приходять диференційовані, гнучкі інструменти, такі як управління ефективністю, тренінги, єдині системи мотивації, успішне планування. Цінними стають різноманітність та індивідуальність, натомість тренінгів з'являється peer-to-peer навчання (взаємне). Стандартні HR-процеси (розрахунок заробітної плати, адміністрування, навчання, пошук та підбір, оцінка) в майбутньому будуть лише автоматизовані. Більше увага буде приділятися на гнучкі команди, розвиток через коучинг, менторство, фриланс. Поступово змінюється класична форма навчання, дистанційні курси стануть основним інструментом, активно буде впроваджуватись гейміфікація та різні ігротехніки, peer-to-peer навчання, розвиватимуться спільноти, замість аудиторних тренінгів.

Важливим напрямом удосконалення системи управління персоналом в ОМС є підтримка та актуалізація такої ланки як етизація управлінської діяльності. Це пов'язано з тим, що основу службового (ділового) етикету становлять чітко визначені принципи, котрі можуть бути адаптовані до системи державної служби, тому що забезпечують гармонізацію, дотримання дисципліни і найбільш ефективну організацію діяльності державних службовців з досягнення основної мети - служіння народові України.

Застосування норм та правил сучасного ділового етикету базується на таких основних принципах [46, с. 295]:

- гуманізму й людяності (ввічливість, тактовність, скромність та точність);
- доцільності, згідно з чим етикет дає можливість людині поводитися розумно, просто і зручно для неї самої та її оточення;
- естетичної привабливості поведінки;

– поваги до звичаїв та традицій тієї країни, в якій перебуває та спілкується людина.

Складові формування професійної етики державного службовця зображено на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Складові формування професійної етики державного службовця

Відповідальне ставлення до професійної діяльності це ще одна важлива професійно-етична вимога до публічного службовця.

Професійна відповідальність – це здатність людей свідомо виконувати певні моральні вимоги та завдання, які стоять перед ними, здійснювати правильний моральний вибір для досягнення певного результату. Вона тісно пов'язана з професійною етикою посадових осіб та їх професійними можливостями.

Ще одним важливим поняттям професійної етики виступає поняття професійного обов'язку, в якому чітко та детально закріплюються службові обов'язки спеціалістів будь-якої галузі професійної діяльності. Усвідомлення свого професійного обов'язку схиляє багатьох фахівців підходити до справи із найбільшою відповідальністю, орієнтуватися не на особисті, а на національні, суспільні інтереси [1].

Специфіка професійної етики посадової особи полягає, перш за все, в особливостях професійної діяльності, які безпосередньо пов'язані з правовим статусом чиновника, в можливостях, наданих Конституцією, реалізувати владні повноваження від імені держави, у спроможності приймати суб'єктивні рішення, використовуючи власні моральні і вольові принципи.

Важливими аспектами морального життя представників державного управління, що розглядає етика державного управлінця, є:

- ставлення професійної групи та кожного державного управлінця до суспільства та його інтересів;
- виявлення основних принципів, цінностей, та професійно-етичних норм державно-управлінської діяльності;
- визначення моральних якостей особистості представника державного управління, що забезпечуватимуть оптимальне виконання ним професійного обов'язку, в тому числі обґрунтування професіоналізму як моральнісної якості державного управлінця;
- усвідомлення специфіки моральнісних відносин представників державного управління та громадян, які є безпосередніми об'єктами (й водночас – суб'єктами) їх професійної діяльності;
- розкриття змісту взаємовідносин в середині професійних колективів органів державного управління, специфічних моральних та професійно-етичних норм, котрі виражають ці відносини;
- визначення засобів підтримки професійної етики державних управлінців, у тому числі виявлення завдань та методів, мети, особливостей, професійного етичного навчання персоналу.

Основні компоненти етики державного управлінця зображені на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Основні компоненти етики державного управлінця

Необхідною умовою для якісного виконання професійних обов'язків є впровадження такого інструменту, як наставництво, яке є формою «навчання на робочому місці, яке спрямоване на довгострокове оволодіння і розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків професійних знань, умінь і навичок, а також особистих якостей новопризначених державних службовців, і здійснюється у формі консультацій, порад та роз'яснень, які надає закріплений за цією особою наставник» [33].

У сучасних умовах наставництво виступає системою управління корпоративними вміннями й знаннями організації. Воно сприяє просуванню в навчанні на робочому місці, що спрямоване на довготривале вивчення та розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків знань, умінь, навичок, а також допомагає новопризначеним державним службовцям оцінити корпоративну політику.

Наставництво являє собою систему, в якій наставник є ключовою ланкою. Наставник – це людина, яка володіє високим рівнем комунікації, певним досвідом та знаннями, прагне допомогти своєму підопічному набути досвіду, необхідного для оволодіння професією. Професійна адаптація новопризначених



посадових осіб у державній установі є основними категоріями процесу наставництва.

Наставник відповідає за інтеграцію нового державного службовця до виконання повноважень, що прямо пов'язані з виконанням завдань та функцій державного органу. Він здійснює процедури, які призводитимуть до повного освоєння новопризначеним держслужбовцем своїх обов'язків, правил та норм установи і колективу.

Отже, застосування інструментарію, спрямованого на обмін знаннями, вказує про важливість їх передачі між співробітниками для управління знаннями загалом. Результативне управління знаннями удосконалисть швидкість і якість прийняття управлінських рішень, допомагатиме здійсненню реформ, сприятиме довірі та підтримці зі сторони громадян і міжнародних спільнот, особливо для підсилення інституційної здатності державної служби.

### **3.2. Напрями підвищення рівня професіоналізму державних службовців в Україні**

Для подолання кадрової напруженості, характерної для більшості органів місцевого самоврядування, може бути корисним використання не тільки вітчизняних напрацювань, а і багатого зарубіжного досвіду роботи з персоналом у державних організаціях і установах, органах влади, апробованого практикою державного управління багатьох країн. Цей досвід є тим більше цінним, оскільки в західних країнах деякий час тому існували проблеми працівників бюджетних організацій, органів державного управління у чомусь близькі до наших сьогоденних проблем. Сюди належить, наприклад, зниження престижності праці, незадовільний імідж державних службовців, їх недостатня порівняно з іншими секторами економіки матеріальна винагорода тощо. Ці й інші проблеми успішно розв'язуються за рахунок нових методів роботи з кадрами, вдосконалення старих і пошуку нових технологій залучення, добору та розвитку персоналу.

Стосовно цього, насамперед, необхідно відзначити, що вдосконалення роботи з персоналом бюджетних організацій, установ, які входять до системи державного управління у розвинутих країнах, багато в чому відбувається шляхом усе більшого запозичення методів і методик роботи з кадрами в організаціях приватного чи третього сектору. На фоні загального переходу від публічного адміністрування до публічного менеджменту відбувається відзначений експертами процес заміщення поняття «роботи з кадрами» у держустановах поняттям «кадровий менеджмент».

Причому це не просто заміна одних слів іншими, а принципово новий підхід до управління персоналом. У Великобританії, наприклад, вживаний раніше термін «інститут адміністраторів» державної служби все частіше заміщається терміном «інститут менеджерів», а курси державного управління, державної кадрової політики тощо, котрі викладаються в університетах, усе більше використовують категорії менеджменту, раніше властиві тільки ринковій сфері.

За терміном «менеджмент» стоять відтепер загальні риси, властиві як сфері підприємництва, так і сфері державного управління, що прагне підвищення ефективності управління, у тому числі й кадрового. Причому в обох сферах акцент робиться на таких постулатах, як: «кадри – це найцінніший ресурс організації», «кадри – це головне джерело ефективності» тощо.

До основних рис, виділених західними дослідниками, належать наступні:

1. Прихильність дії. Ефективна організація, будь вона приватною або державною, відразу приступає до справи, тоді як традиційно звичний урядовець аналізує, радиться, але не ухвалює рішення, поки його не вимусять до цього. Тому органи державного управління повинні стати більш гнучкими, бути готовими швидко стати на незнайомий ґрунт.

2. Бажання бути ближче до клієнта (населення). Ефективна організація чуйно прислухається до запитів свого клієнта і реагує на його вимоги. Наприклад, якщо приватна організація цього не робить, то вона втрачає своїх клієнтів і банкрутує. Основній же частині державних установ і організацій це не

загрожує, оскільки вони часто монополізують послуги, що надаються ними. Звідси часто випливає те, що державні службовці бувають більше стурбовані своїми проблемами, а не проблемами своїх клієнтів.

3. Самостійність і заповзятливість. Слід стимулювати прояв у працівників органів державного управління відповідальності й ініціативності, їх відмову від рутини і від покірного виконання інструкцій.

4. Ефективність через співробітників. Кожний працівник приватної фірми, як правило, заохочується в прояві новаторства, що слугує покращенню її діяльності. В органах же державного управління акцент часто робиться на зниженні трудових і матеріальних витрат, а не на покращенні якості послуг, і рівень професіоналізму кадрів починає від цього страждати.

5. Виконання отриманої роботи, незважаючи на зміни в системі цінностей. Співробітники приватної фірми або корпорації розділяють загальну, властиву саме їй систему цінностей і мають як трудову мотивацію мети цієї організації. Політичні ж цілі, а отже і цілі органів державного управління, як відомо, можуть змінюватися із часом.

Отже, якщо урядовці розділяють ідеї однієї партії, вони не зможуть працювати, якщо до влади прийде інша партія? І їм доведеться робити ціннісний вибір? Уникнути такої ситуації можна, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм персоналу, що розвивається, і концентрація роботи на конкретних вимогах клієнта (населення).

6. Поєднання «жорсткості» та «м'якості». Реалізація основних цілей органів державного управління контролюється зверху, але водночас кожні ієрархічні рівні є самостійними в діях за тієї умови, що вони сприяють досягненню загальних цілей. Таким чином, повинен бути знайдений баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Отже, іноземні фахівці пропонують оновлені підходи до організаційної культури, у тому числі щодо кадрової роботи в органах державного управління, роблячи при цьому наголос на важливість певних цінностей.

Такі цінності (до яких, зокрема, можна віднести реалістичність, творчу спрямованість, комплексність, демократичність, гуманізм, законність) повинні стати не тільки декларованими, а і змістовними принципами кадрової політики органів державного управління. Вони додадуть їй єдності, цілісності та сутнісної визначеності в роботі з кадрами, стануть основою взаємодії всіх суб'єктів управління персоналом.

Ще одним уроком, який можна винести з вивчення зарубіжного досвіду, є необхідність налагодження взаємозв'язку стратегії та практики управління персоналом, залучення, відбору і закріплення кадрів. Тут необхідно виходити з того, що кадрова робота органів державного управління повинна бути орієнтованою на стійкий розвиток, на залучення до центральних і місцевих органів влади людей професійно підготовлених, з новаторськими творчими устремліннями і мотивами.

При цьому кадрова робота, безумовно, має бути спрямованою на досягнення її головних цілей, до яких слід віднести [24]:

- формування високого професіоналізму та культури управлінських і технологічних процесів, досягнення укомплектованості всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими та високоморальними працівниками;
- максимально ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу співробітників, його збереження і розвиток;
- створення сприятливих умов і гарантій для прояву кожним працівником своїх здібностей, реалізації позитивних інтересів і особистих планів, всемірно стимулюючи його професійне зростання та службове просування, підвищення ефективності праці.

Кадрова робота в органах державного управління та місцевого самоврядування повинна виступати як активна свідомо організована соціальна дія, що характеризується, перш за все, чітко вираженою цілеспрямованістю, формується на основі реалізації певних цілей і пріоритетів.

Звідси впливає важливість використання програмно-цільового методу роботи з кадрами, який є одним з основних у кадровій роботі європейських центральних, регіональних і місцевих органів влади.

У цілому ж, спираючись на сучасний зарубіжний досвід, до основних управлінських принципів кадрової роботи в органах державного управління слід віднести такі:

- об'єктивна та комплексна оцінка професійного рівня, особово-етичних і ділових якостей працівників і результатів їх діяльності при доборі, висуванні та розстановці кадрів;

- колегіальне, як правило, вирішення кадрових питань з урахуванням громадської думки при збереженні принципу призначення на посаду, але з дотриманням необхідної конфіденційності;

- раціональне систематичне оновлення кадрів зі збереженням спадкоємності, якісне зміцнення за рахунок постійного припливу нових, бажано молодих, співробітників, при одночасному ефективному використанні можливостей і здібностей працівників будь-якого віку;

- виховання в усіх працівників персональної відповідальності за виконання своїх обов'язків і завдань;

- безумовне дотримання нормативно-правових вимог і процедур, забезпечення законності у вирішенні кадрових питань.

Очевидно, що проведення такої кадрової роботи навряд чи є можливим без упровадження нових кадрових технологій. Сучасна наука управління розуміє під кадровими технологіями сукупність методів, прийомів, організаційних процедур, спрямованих на оптимізацію роботи з кадрами. У принципі, вибір технологій і відповідних конкретних механізмів їх реалізації на певному етапі – це і є організація кадрової роботи в організації.

Процес вибору кадрових технологій не можна догматизувати, оскільки сам вибір багато в чому залежить від конкретних умов, ресурсів і можливостей, від мети та завдань, що стоять перед організацією, й етапності їх досягнення. До того ж в одну і ту саму технологію можна вкласти різний зміст,

використовувати її для досягнення різних цілей. Завдяки цьому використання кадрових технологій в органах державного управління дає змогу більш раціонально використовувати фахівців відповідно до кваліфікаційно-посадових вимог, оптимізувати структуру організації, обмежити використання висококваліфікованих фахівців на нетворчій виконавській, а часто і організаційно-технічній роботі.

У принципі, законодавство про державну службу і нормативно-правові акти фактично визначають ті кадрові технології, застосування яких є необхідним в органах державного управління. Серед них: відкритий кадровий конкурс, формування і використання кадрового резерву, атестація, кваліфікаційний іспит, освітні технології, мотивація і стимулювання на основі оцінювання результатів діяльності, регламентація діяльності (використання посадових регламентів).

Так, кадровий конкурс дає змогу реалізувати принцип комплектування державної служби високопрофесійними кадрами на конкурентній основі – один з основних принципів відкритої кадрової політики. Проте часто кадровий конкурс проводиться формально і без застосування сучасних технологій. Водночас існує достатня кількість досить ефективних подібних технологій. Це, наприклад, технологія «воронки» [2, с. 89], зміст якої полягає в тому, що кандидати, крім збору необхідних документів, виконують певні завдання, наприклад, готують реферат на професійну тему. Також за цієї технологією в ході конкурсу проводяться обговорення, ділові ігри за напрямками професійної діяльності, виконання завдань, що моделюють ключові аспекти майбутньої професійної діяльності державного службовця, наприклад, уміння працювати в команді. В оцінюванні беруть участь керівники підрозділів, на посади в яких проводиться конкурс, співробітники кадрових служб і незалежні експерти. Кандидати оцінюються за критеріями, розробленими на основі аналізу діяльності державного службовця і моделі «успішного фахівця», що допускає адаптацію практично до будь-якої спеціалізації державної служби.

До позитивних сторін технології «воронки» слід віднести і те, що вона дає змогу провести конкурс на декілька державних посад силами невеликої робочої групи із 2-3 осіб, за мінімальних часових і фінансових витрат.

Для проектування потреби державних органів у персоналі сьогодні в багатьох країнах також широко використовується технологія функціонально-кадрового аудиту [3, с. 52], що дає змогу, з одного боку, формувати вимоги до кадрового складу органу державного управління для реалізації покладених на нього функцій, з іншого – проводити аналіз існуючого кадрового складу. Ця технологія включає два взаємопов'язані елементи: оцінювання і планування трудовитрат у зв'язку із функціями органу державного управління й оцінювання існуючого кадрового складу – ресурсу для виконання необхідних функцій.

Результати функціонально-кадрового аудиту успішно використовуються для оптимізації кадрового складу державних органів. Наприклад, за браку персоналу для виконання певних покладених на орган державного управління функцій необхідні фахівці відповідного професійного рівня можуть бути прийнятими на державну службу за допомогою кадрових конкурсів. Тобто технологія функціонально-кадрового аудиту покликана сприяти розвитку кадрового потенціалу органів державного управління, підвищенню ефективності їх діяльності, якості виконуваних функцій і завдань.

На сьогодні значно актуалізується і необхідність застосування мотиваційних технологій. Загальновідомо, що багатьом державним службовцям властива спотворена трудова свідомість, у якій у мотивації превалує бажання мати гарантоване робоче місце і заробітну платню з постійним її підвищенням, не піклуючись про те, наскільки їхня професійна підготовка відповідає посаді та яке суспільно корисне значення має їхня праця. Через це у державних службовців часто відсутнє бажання і потреба інтенсифікувати свою службову діяльність і підвищувати її ефективність. Звідси зберігається, особливо у старших за віком працівників, консерватизм, психологічно важке сприйняття і

часом навіть відторгнення нових ідей, небажання підвищувати свою кваліфікацію й здобувати нові професійні знання.

Проте відомо, що розвинуті потреби дають змогу краще стимулювати мотивації, оскільки потреба породжує спонукання – відчуття нестачі в чому-небудь, бажання досягти певної мети. А це стимулює людину до дій. Тому в кадровій роботі та в механізмі її реалізації на рівні організації важливо використовувати технології, спрямовані на розвиток соціально значущих потреб працівників, удосконалення їх структури. У цьому аспекті заслуговують на увагу теорії відомих зарубіжних учених з проблем мотивації. Причому в рамках організації, де важко задовольнити різноманітні потреби всіх співробітників, важливим завданням керівника є розвиток у конкретного підлеглого тієї потреби, яка найбільш потрібна для організації, обмежуючи без збитку для співробітника розвиток інших. Ідеально, якщо буде досягнутий збіг потреб індивідів із потребою всієї організації – це підвищує ефективність сукупної праці, але на практиці дуже важко досягається.

Ось чому важливо, щоб в органах місцевого самоврядування, незважаючи на досить жорсткий службово-ієрархічний характер відносин, більшою мірою використовувалася зміна мотивацій на основі регулювання задоволення потреб співробітників. За наявності загальних цілей і принципів діяльності на цій базі включаються внутрішні стимули, які часто стають ефективнішими, ніж зовнішні – адміністративні чи дисциплінарні.

Тому слід звернути увагу на співвідношення влади і впливу керівника та лідера в роботі з кадрами. Як правило, в органах місцевого самоврядування в Україні діє адміністративно-владний стиль управління, у тому числі й персоналом, де влада керівника виступає головним інструментом координації зусиль колективу співробітників і підтримки службової дисципліни. Процес управління протікає в основному від верху до низу за допомогою вказівок, регламентації та навіть примусу.

Керівник стає більш ефективним, якщо він водночас є і неформальним лідером колективу, здатним чинити вплив не тільки через формальні



повноваження і посадову ієрархію, а і через авторитет, особові якості, професійну компетентність. Такий вплив є найбільш результативним. Він здатний формувати особу підлеглого, вдосконалювати його професійно і морально, оскільки керівник стає прикладом для наслідування. Отже, необхідним є застосування технологій, спрямованих на встановлення і розвиток ефективного діалогу між керівниками та підлеглими.

Очевидно, що суб'єктом реалізації кадрової політики в органах державного управління, впровадження нових кадрових технологій є кадрові служби цих організацій. Проте до сьогодні робота кадрових служб у більшості випадків зводиться до кадрового діловодства, вирішення окремих завдань у сфері трудового права, організації навчання державних службовців, що ускладнює реалізацію більшості сучасних кадрових технологій. Відтак, необхідною є модернізація самих кадрових служб органів державного управління, в першу чергу, відносно зміни їх функцій.

Результатом цих змін повинне стати типове положення про кадрову службу, яке обов'язково має включати перелік кадрових технологій, основні принципи їх використання, а також структуру кадрової служби. Крім того, повинні бути створені адміністративні регламенти виконання функцій, пов'язаних з управлінням персоналом державної служби.

Положення має бути підкріплене готовими до використання методичними розробками, а також розробленими програмами навчання працівників кадрових служб необхідним кадровим технологіям.

Зрозуміло, що впровадження інновацій у систему державної служби, у тому числі й відносно кадрових технологій, повинне ґрунтуватися на привабливості та конкурентоспроможності держави як працедавця для кваліфікованого персоналу. Відсутність ефективних методів оцінювання праці державних службовців є однією з основних причин їх незацікавленості в результатах власної діяльності, виникнення корупції на різних посадових рівнях.

З іншого боку, культура професійної діяльності працівників органів державного управління, що склалася до сьогодні, має велику інерцію. Низька ефективність праці, традиційно виправдовувана низькою заробітною платнею, увійшла до звички і сформувала стиль діяльності великої частини державних службовців, який призводить до того, що наявний кадровий склад часто не в змозі впоратись із новими завданнями, котрі виникають перед органами державного управління на етапі реформування системи державної влади. Тому підвищення ефективності діяльності державних службовців передбачає розробку конкретних вимог до персоналу, співвідношення функцій державного органу з можливостями діючого персоналу, планування потреби державного органу в персоналі певної кваліфікації.

Основними напрямками щодо вдосконалення системи професійного навчання державних службовців в Україні мають стати:

- запровадження гнучкої системи безперервної освіти працівників галузі публічного управління, яка має на меті їх адаптацію до професійної діяльності в умовах швидкої зміни соціально-економічних відносин;
- забезпечення оптимальної періодичності та термінів навчання з урахуванням установленого порядку атестації фахівців;
- упровадження інноваційних технологій та передового вітчизняного та зарубіжного досвіду з питань публічного управління;
- розробка базових вимог до освітнього та професійного рівня керівників і фахівців органів державного управління, здійснення науково-методичного забезпечення перевірки їх професійної підготовки (тестування, атестація);
- проведення фундаментальних, пошукових і прикладних наукових досліджень з проблеми виявлення та управління кар'єрним потенціалом державного службовця;

– моральні та матеріальні стимулювання прагнень державного службовця до освіти та самоосвіти, надання методичної, інформаційної, консультативної допомоги з питань підвищення кваліфікації.

Виходячи із аналізу сучасних поглядів науковців, можна стверджувати, що професійний розвиток державних службовців – це системно організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових адміністративних функцій та професійно-кваліфікаційного вдосконалення, а також це безперервний, цілеспрямований, свідомий процес особистісного та професійного зростання фахівця, який заснований на отриманні нових знань, вмінь та навичок.

Світовий досвід показує, що одним з найбільш ефективних методів особистісно-професійного розвитку є тренінг. Причому, для державних службовців це має бути тренінг акмеологічний, спрямований на досягнення вищого ступеня індивідуального розвитку шляхом системного застосування активних засобів групової та індивідуальної роботи. Такі засоби загалом мають забезпечити всебічний розвиток особистості державного службовця, формування та постійне збагачення ділових якостей, професійних знань, навиків і вмінь, які необхідні для ефективного виконання посадових функцій.

Особливостями тренінгу в сучасному суспільстві є його експансія не тільки на різні види професійної діяльності, але й на різні види колективних та індивідуальних проблем і потреб. Тренінги стають все більш технологічними, включають у себе передові досягнення методології, педагогіки, психології та інших наук. Вони характеризуються значною різноманітністю.

Основою процесу пізнання в тренінгу є активна позиція учасників, коли вони можуть ставити питання, висловлювати свою думку. Тренінгове заняття має бути організоване так, щоб відбувалося безперервне цікаве спілкування, обмін досвідом, отримання задоволення від нових відкриттів. Тренер повинен діяти в теплій ширій манері, створювати в групі позитивний зворотній зв'язок і проявляти здатність швидко реагувати на нестандартні ситуації, бути

коментатором і експертом, допомагаючи учасникам об'єктивно оцінювати свою поведінку, впливати на складні поведінкові реакції.

Тренінги дозволяють отримати не просто теоретичні знання, а перш за все навички (компетенції), які можна буде використовувати на практиці. Тому, важливе завдання в процесі проведення тренінгу є створення атмосфери навчання для всіх учасників заходу, де вони будуть отримувати необхідні уміння і навички для успішної роботи на державній службі. Для цього тренеру необхідно використовувати найбільш ефективні техніки комунікації. У цьому процесі, особливе значення має створення творчої атмосфери і взаємна повага, як з боку учасників тренінгу, так і самого тренера. Потрібно пам'ятати, що тренінг є творчим процесом. Саме в цьому процесі величезна роль відводиться особистості самого тренера, а саме його знанням, обраній методиці проведення тренінгу, досвіду, позитивному настрою і впевненості в собі у будь-яких ситуаціях.

Охарактеризуємо складові, що впливають на поведінку учасників тренінгу. Так, під час тренінгу виробляються конкретні навички (компетенції), які безпосередньо впливають на переконання, почуття і думки державного службовця, що і сприяє засвоєнню нової інформації. Саме тому, тренер повинен знати і чітко усвідомлювати взаємовплив і взаємозв'язок складових тренінгу. Тут велику роль відіграє професіоналізм тренера. Наступними складовими тренінгового заняття є структура тренінгу, здібності учасників, рівень володіння професійними навичками, мотивація, індивідуальні особливості державного службовця, стиль навчання. Знаючи, який стиль навчання підходить слухачеві, можна правильно вибудувати план його професійного розвитку [44].

Особливу роль в процесі проведення тренінгу для державних службовців мають рольові ігри та вправи, метою яких є розвиток та відпрацювання нових умінь і навичок. Існує величезна кількість методик, ігор і вправ, націлених на вміння вирішувати проблеми, виходити зі складних ситуацій, розвивати

навички критичного мислення, вибирати правильний варіант поведінки державного службовця. Розглянемо деякі з них.

Вправа – це активність учасників, яка організована певним чином і працює на поетапне освоєння нових навичок. Вправами зазвичай називають системні дії, націлені на розвиток у державних службовців організаційних, управлінських, емоційних та інших професійних навичок, чому мають сприяти певні умови. Форми вправ можуть бути різними, але всі вони зазвичай будуються за певними правилами, яких необхідно дотримуватися учасникам тренінгу. Під час обговорення необхідно уникати суперечок та поважати думки кожного.

Рольова гра – складна системна інтерактивна техніка, у процесі застосування якої використовується рольова структура ведення заняття, тобто певний набір ролей, які регламентують діяльність і поведінку його учасників.

Організаційною одиницею рольової гри виступає умовна проблемна ситуація, при вирішенні якої у державних службовців підвищується комунікативна компетенція. Умовна проблемна ситуація розгортається у процесі заняття як окремий сюжет. В основу може бути покладена навчальна або реальна управлінська (професійна) проблема, формування якої містить відповідне питання (або серію питань). Протягом гри тренер визначає смислову лінію аналізу теоретичної проблеми або управлінської ситуації, порушує чи ставить додаткові запитання і завдання. Він заохочує до гри всіх присутніх в атмосфері доброзичливості, взаємодопомоги, рівноправності. Тренер завершує заняття підведенням підсумків, наголошуючи на змісті та реалізації мети.

Case Study. Метод «ситуаційних досліджень» (case study) став надзвичайно поширеним в 70-80-і роки ХХ століття. Він з'явився в Школі бізнесу Гарвардського університету (вперше в 1924 р.). Кейс-технологія як навчальний метод використовується для того, щоб задіяти комунікативні та творчі здібності державних службовців, навчити їх здобувати знання та сформувати компетентності. Метод полягає в використанні конкретних

випадків (ситуацій, історій, тексти яких називаються «кейсом») для спільного аналізу, обговорення або вироблення учасниками рішень з певної проблеми.

Кейси (ситуаційні справи) мають чітко виражений характер і мету. Як правило, вони пов'язані з проблемою або ситуацією, яка існувала, чи існує на даний момент. Це завжди моделювання життєвої ситуації, і те рішення, що запропонує учасник кейса, може служити як відображенням рівня компетентності і професіоналізму державного службовця, так і реальним рішенням проблеми.

У кейс-технології не даються конкретні відповіді, їх необхідно знаходити самостійно. Це дозволяє, спираючись на власний досвід, формулювати висновки, застосовувати на практиці одержані знання, мати власний (або груповий) погляд на проблему. В кейсі проблема представлена в неявному, схованому вигляді, як правило, вона не має однозначного вирішення.

Мозковий штурм – груповий метод роботи, в процесі якого відбувається народження нових ідей і розвивається творче мислення учасників тренінгу. У цьому процесі всі учасники тренінгу діляться на групи і кожна працює окремо. У процесі такої роботи відбувається народження нових оригінальних ідей для розв'язання складної проблеми (як оптимально спланувати і побудувати траєкторію професійного розвитку і кар'єрного росту сучасного державного службовця, як розкрити власний професійний, діловий і особистісний потенціал, як зуміти регулювати, контролювати й моделювати власну життєдіяльність і професійну поведінку і т.п.). Для більш ефективних результатів тренінгу, тренер може використовувати різні інноваційні технології, які сприятимуть досягненню поставленої мети.

Ефективне завершення тренінгу відіграє величезну роль і здатне посилити вплив на засвоєння відповідних компетенцій. В кінці тренінгу учасникам надається можливість оцінити його. Для цього використовується опитувальник або анкета, які заповнюються учасниками тренінгу. Опитувальник або анкета повинні охопити всі сторони процесу. Це необхідно

тренеру для того, щоб проаналізувати оцінки учасників і зрозуміти чи були досягнуті цілі, наскільки ефективно проходила робота, де і які моменти тренінгу потрібно доопрацювати, на яких ключових моментах потрібно було більш детально зупинитися і т. п.. Тому необхідно складати структуру тренінгів через систему спостережуваних і необхідних навичок і поведінки державних службовців. Важливо враховувати, що тренінг – це ретельно продуманий, спроектований, з урахуванням десятків і сотень найважливіших принципів і критеріїв, цілісний навчальний процес.

Тренінгові технології набувають неабиякої популярності в Україні, зокрема, відповідно до Концепції Української школи урядування (УШУ), прийнятої НАДС 17 вересня 2019 р., створений тренінговий центр, який забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців за загальними, спеціальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у межах виконання державного замовлення НАДС на підвищення кваліфікації державних службовців за визначеними напрямками. (Деякі питання Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 21 лютого 2019 р. № 29-19).

Особливістю стану сучасної державної служби нашої країни є ускладнення характеру діяльності в умовах постійно зростаючих політичних, економічних і соціальних проблем, очікування суспільства від державних службовців високого ступеня відповідальності, професіоналізму, оперативності, порядності і невідкупності. За таких умов підвищується значимість регулярної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, в основі навчання яких повинні лежати програми і форми професійної підготовки, зокрема тренінгові технології, націлені на професійний розвиток, розвиток впевненості у своїх можливостях, процес самопізнання, саморозвитку і самореалізації.

Перспективними напрямами подальших досліджень є вирішення проблем професійного розвитку державних службовців, шляхом використання тренінгових технологій, сучасних методик підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, обліку та аналізу накопиченого вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій галузі.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що:

- серед основних завдань державного розвитку чільне місце належить підготовці нової генерації висококваліфікованих управлінських кадрів, які враховуватимуть національні традиції і світовий досвід та трансформуватимуть їх відповідно до вимог розбудови української держави;

- виконання функцій політики держави обумовлені конкретними суб'єктами кадрової політики в особі працівників публічної служби. Державний службовець є центральною фігурою в структурах управління. Удосконалення підготовки кадрів державного управління – проблема надзвичайної ваги. Якість підготовки кадрів це в майбутньому результати діяльності органів управління, які впливають на подальший розвиток життєдіяльності суспільства.



## ВИСНОВКИ

1. У роботі шляхом узагальнення теоретичного базису досліджуваної проблематики визначено сутність управління персоналом в публічних організаціях. Проаналізовано теоретичні аспекти кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування.

Визначено сутність кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування як складової частини кадрової політики, яка спрямована на забезпечення потреб в кадрах шляхом реалізації відповідних процесів управління персоналом з метою підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що до функціональних процесів управління персоналом відноситься: аналіз кадрових процесів та їх планування; підбір та відбір персоналу; адаптація персоналу; оцінювання та контроль дій персоналу, мотивація та стимулювання персоналу, розвиток персоналу, підвищення його професійно-кваліфікаційного рівня; трудові відносини, якість життя, умови праці; вивільнення персоналу.

2. Вивчено структуру системи управління персоналом в органах публічної влади, яка включає основні компоненти: організаційну структуру управління персоналом державної служби; систему роботи з персоналом державної служби; нормативно-правову базу управління персоналом; інформаційно-методичне забезпечення системи управління персоналом; методи управління персоналом державної служби.

Досліджено нормативно-правове забезпечення, основні завдання, принципи системи управління персоналом (адаптивність, ієрархічність, колегіальність, комплексність, концентрація, оперативність, оптимальність, плановість, добір і розстановка кадрів, узгодженість), методи системи управління персоналом в органах публічної влади (адміністративні методи, організаційно-розпорядчі методи, правові методи, економічні методи, соціально-психологічні методи, морально- етичні методи).

3. Охарактеризовано існуючий стан реалізації державної кадрової політики в Україні на регіональному та муніципальному рівнях. Визначено, що нерозробленість єдиного концептуального підходу як до її формування, так і до механізмів реалізації призводить до безсистемності функціонування кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства. Обґрунтовано, що державна кадрова політика на регіональному та муніципальному рівнях повинна реалізовуватися кадровою службою, через систему кадрової роботи, основними структурними елементами якої є: аналіз, планування та прогноз кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування; підбір, розстановка, оцінка й безперервне навчання кадрів; управління кадрами за допомогою економічних, організаційно-розпорядчих і соціально-психологічних методів.

4. З'ясовано, що зарубіжна практика управління персоналом спрямована у першу чергу на формування ефективно працюючого колективу, який за рахунок професіоналізму та високої вмотивованості буде досягати високих результатів діяльності. Саме тому, іноземну практику потрібно використовувати, але разом з тим не забувати про багаторічний вітчизняний досвід та особливості економічної та політичної ситуації. В зарубіжній практиці виявляють свою актуальність такі питання, як досягнення результативності та ефективності публічного управління, підвищення продуктивності праці та її облік; підвищення культури обслуговування населення тощо. Проведений аналіз говорить про те, що державна служба кожної з країн є оригінальною системою із своїми традиційними відмінностями, які обумовлені плюралізмом культур та існуванням регіональних відмінностей та впливів.

5. Важливим моментом застосування досвіду зарубіжних країн є впровадження в національну систему державної служби різноманітних методів оцінювання професійної діяльності державних службовців, що сприятиме визначенню персоналу державної служби, який потребує професійного розвитку.

Також слід зауважити, що в усіх розглянутих країнах особлива увага приділяється безперервній освіті державних службовців. В Україні сьогодні набувають особливої ваги питання, пов'язані з розробкою концепції безперервності освіти фахівців, отже, закордонний досвід у цій сфері стане для неї в нагоді.

Із французької системи адміністрації доцільно запозичити те, що державу, як в центрі, та і на місцях представляють її посадові особи, які одночасно контролюють діяльність місцевих співтовариств щодо відповідності їх діяльності Конституції і законам.

Стратегічними пріоритетами модернізації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування з врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці тощо.

6. Запропоновано більш комплексно та послідовно формувати етичну інфраструктуру в органах місцевого самоврядування. Особливо, необхідно продумати систему заходів з етичної соціалізації в трудовому колективі, досягти успіху в цій справі шляхом впровадження: належної системи стимулювання, етичної освіти працівників, а також інституційних форм контролю за впровадженням етичних норм у реальні суспільні відносини. Важливість професійної етики державного службовця полягає в тому, що вона виробляє модель моральної орієнтації в професійній поведінці державного службовця, сприяючи захисту інтересів суспільства та держави, впливає на ефективність, якість та компетентність державної служби в Україні та її авторитет.

Вдосконалення чинного законодавства в сфері державного управління, розроблення програм та рекомендацій щодо підвищення рівня професійної правосвідомості, професійної етики, приділення більшої уваги моральному та психологічному вихованню посадових осіб, регулярне проведення курсів

підвищення кваліфікації, занять, практична робота з психологом, створення більш сприятливих умов праці та стимулювання за проявлені успіхи (нормований робочий день, підвищення заробітної плати) сприятиме підвищенню професійної етики посадових осіб.

7. Для вдосконалення процесу стимулювання праці державних службовців та підвищення ефективності їх діяльності варто вжити наступні заходи: збільшити соціальні гарантії, приділити значну увагу моральній винагороді державних службовців та створенню позитивного морально-психологічного клімату в колективі, переглянути критерії підвищення у посаді, створити різнобічні умови для професійного розвитку державних службовців, забезпечити реальну можливість постійної періодичності всім категоріям державних службовців, брати участь у різноманітних формах та методах підвищення кваліфікації, значно посилити відповідальність працівників за виконання професійних обов'язків та за прийняті рішення.

Створення багатогранних умов для державних службовців сприятиме комплексній самореалізації працівника на робочому місці, підвищенню рівня державної свідомості, бажанню працювати на державу, а також якісно, професійно й оперативно виконувати службові обов'язки.

## 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.nauka.com.ua> (дата звернення: 19.09.2022).
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17.
3. Біскуп В. С. Консультування з питань кар'єри та його складові. Тернопіль : ТНЕУ, 2007. 258 с.
4. Бучинська Т. В. Особливості реалізації мотиваційного фактору у розвитку професійної компетентності персоналу. Тернопіль : ТНЕУ 2015. С. 83–84.
5. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.
6. Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 р.) / за заг. ред. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука. Харків : Фактор, 2015. 88 с.
7. Витко Т. Ю. Добір кандидатів на державну службу в Україні: соціологічний аналіз та перспективи розвитку. *Вісник державної служби України*. 2010. С. 23–30.
8. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі НАДС. Кращі практики управління персоналом. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/62.pdf> (дата звернення: 11.10.2022).
9. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.

10. Гузар Л. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 196–202.
11. Дворецька Г. В. Соціологія праці. Київ : КНЕУ, 2005. 203 с.
12. Дзюндзюк В. Б., Мартинюк М. С. Особливості вироблення стратегій в публічних організаціях. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2009\\_1\\_48](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_48) (дата звернення: 19.09.2022).
13. Інноваційний розвиток територіальних громад в умовах четвертої технологічної революції: пріоритети та перспективи: Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovid/innovaciyniy-rozvitok-teritorialnikh-gromad-v-umovakh-chetvertoi-0> (дата звернення: 23.10.2022).
14. Кальниш Ю. Особливості кадрового забезпечення політичної реформи в Україні. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства. Наук.-метод. матер. на допомогу лекторам / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. Київ : УАДУ, 2003. 160 с.
15. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
16. Кіцак І. Б. Теоретичні аспекти управління персоналом органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. *Ефективність державного управління*. 2018. ВИП. 4 (57). Ч. 1. С.135–144.
17. Крушельницька О. Управління персоналом : навч. посіб. / Київ : Кондор 2003. 296 с.
18. Лісогор Л. С., Нестеренко В. В. Формування та реалізація трудового потенціалу регіонів та громад як основа забезпечення їх сталого розвитку. *Економіка і організація управління*. 2020. № 2 (38). С. 20–30.
19. Ландсман В. А. Удосконалення кадрової роботи в органах державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 1 (41). С. 117–121.

20. Левицька Н. А. Особливості управління керівним персоналом в органах державної служби України. *Управління розвитком*. 2014. № 7. С. 135–138.
21. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління* : зб.наук.пр. 2015. Вип. 43. С. 295–361.
22. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
23. Ноздріна Л. В., Ящук В. І., Полотай О. І. Управління проектами. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 432 с.
24. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку. *Юридична Україна*. 2006. № 9. С. 13–16.
25. Олуйко В. М. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія. Київ : НАДУ, 2008, 418 с.
26. Опитування Національного агентства з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/opituvannya-shchodo-metodichnikh-potreb-berezen-2021-finalna-versiya.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).
27. Охлупіна К. Л. Адаптація персоналу. URL : <http://staff-capital.com/uk/articles/adaptazija-personala.html> (дата звернення: 01.11.2022).
28. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади упровадження інноваційних методів управління персоналом державної служби України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2010-1/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 15.11.2022).
29. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції. *Вісник УАДУ*. 2001. № 4. С. 380–385.
30. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1. ч. 2. С. 47–51.
31. Покотило Т. В. Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1 (48). С. 185–191.

32. Посібник з основ управління людськими ресурсами для територіальних громад. URL : [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/767/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_HR.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/767/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_HR.pdf) (дата звернення: 19.11.2022).

33. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 25.10.2013 р. № 189 URL : [http://nads.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=797361](http://nads.gov.ua/control/publish/article?art_id=797361) (дата звернення: 20.10.2022).

34. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493–III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.10.2022).

35. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 20.10.2022).

36. Прядко В. В., Пірен М. І. Кадрова політика – найважливіша державотворча цінність для реалізації реформ в Україні. *Вісник НАДУ*. 2015. № 3. С. 78–83.

37. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін.. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.

38. Робота в Україні – сайт. URL : <https://rabota.ua/ua> (дата звернення: 10.11.2022).

39. Робота в Україні. WORK UA – сайт. URL : <https://www.work.ua> (дата звернення: 10.11.2022).

40. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–201.

41. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.



42. Управління знаннями. Учбова платформа. URL : <https://pdr.nacs.gov.ua/> (дата звернення: 20.10.2022).
43. Управління персоналом в органах публічної влади. Навчальний посібник / Авт. кол. С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ГРАНІ 2019 URL : <https://kmaesm.edu.ua/wp-content/uploads/2021/06/serogin-s.-m.-borodin-ye.-i.-komarova-k.-v.-lypovska-n.-a.-tarasenko-t.-m.-2019-upravlinnya-personalom-v-organah-publichnoyi-vlady.pdf> (дата звернення: 20.10.2022).
44. Управління персоналом : особливості застосування принципів менеджменту на державній службі / за заг. ред. Є. І. Бородіна, А. Ф. Мельника, П. І. Шевчука. Харків : Магістр, 2004. 124 с.
45. Урманов Ф. Ш. Мотивація – основний чинник ефективності управлінської праці. *Вісн. ЖДТУ*. 2017. № 4 (82). С. 98–102.
46. Чайка Г. Л. Культура ділового спілкування менеджера : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. С. 355.
47. Шевченко О. С., Євтушенко Г. І. Інноваційні методи управління персоналом на підприємствах у сучасних умовах господарювання. *Молодий вчений*. 2019. № 10 (74).
48. Шехлович А. М. Аналітичний матеріал на тему: «Дослідження та удосконалення кадрового забезпечення інноваційної діяльності підприємства в умовах впровадження її технологій. URL : [https://iierlviv.files.wordpress.com/2014/12/a\\_1.pdf](https://iierlviv.files.wordpress.com/2014/12/a_1.pdf) (дата звернення: 20.10.2022).
49. Щегорцова В. М. Управління персоналом в органах державної влади: психологічний аспект. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2011\\_2\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_2_32) (дата звернення: 10.11.2022).
50. Pynes Joan. Human resources management for public and nonprofit organizations: a strategic approach. 3rd ed. San Francisco: Jossey Bass, 2009. 457 p.