

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

УДК 352.075:35.08

[https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-3\(9\)-274-281](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-3(9)-274-281)

Гавкалова Наталія Леонідівна,

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, 61000, м. Харків, пр. Науки, 9А, тел.: (050) 622-61-48, e-mail: gavkalova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1208-9607>.

Мосумова Айнура Кярам Кізі,

аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, 61000, м. Харків, пр. Науки, 9А, тел.: (097) 697-17-68, e-mail: nauka.zas@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1028-1339>

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Уточнено сутність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що це система принципів, форм і методів формування необхідного якісного та кількісного складу органів місцевого самоврядування, що спрямована на вдосконалення кадрового потенціалу і ефективне його використання. Визначено, що ефективність органів місцевого самоврядування залежить від професійної та компетентної кадрової укомплектованості, що особливо проявляється у виконанні кадровим складом поставлених перед ним завдань і покладених на нього функцій. Обґрунтовано, що важливим критерієм підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування є показник громадянської активності громадян, збільшення якого сприятиме соціальному включенню громадян в місцеві процеси.

Проаналізовано чинники підвищення ефективності роботи органів ОТГ, серед яких найбільш впливовими визначено: підвищення рівня компетентності працівників виконавчих органів; підвищення рівня оплати праці працівників виконавчих органів; запровадження системи оцінювання результатів службової діяльності працівників; запровадження нових інструментів нової управлінської культури; проведення змін в організаційній структурі; зміна системи мотивації працівників. Визначено ключові характеристики ефективного органу місцевого самоврядування, а саме: забезпечення розвитку громади; прийняття зважених та обґрунтованих рішень; забезпечення доступу до якісних послуг; забезпечення раціонального використання всіх наявних ресурсів; забезпечення лідерства в громаді тощо. Запропоновано практичний інструментарій впровадження управлінських інновацій в кадровому

забезпеченні, серед яких: практика застосування сервісів групового спілкування; практика переміщення співробітників в структурних підрозділах; практика проведення обов'язкової атестації, практика публічного підбору кадрів.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, кадрове забезпечення, кадрова політика, інструменти та методи, територіальна громада, ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

Gavkalova Nataliia Leonidivna,

Doctor of Economics, Professor, Head of Public Administration and Regional Economy Department, Simon Kuznets Kharkov National University of Economics, 61000, Kharkiv, Nauky Ave., 9A, tel.: (050) 622-61-48,, e-mail: gavkalova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1208-9607>.

Mosumova Ainura Kiaram Kizi,

Postgraduate Student of Public Administration and Regional Economy Department, Simon Kuznets Kharkov National University of Economics, 61000, Kharkiv, Nauky Ave., 9A, tel.: (097) 697-17-68, e-mail: nauka.zas@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1028-1339>

TOOLS FOR IMPROVING THE QUALITY OF PERSONNEL PROVISION OF LOCAL AUTHORITIES

Abstract. The essence of personnel provision of local authorities is clarified. It is justified, that it is a system of principles, forms and methods of forming the necessary of local authorities' qualitative and quantitative composition, which is aimed at improving the human resources potential and its efficient use. It is determined that the effectiveness of local authorities depends on professional and competent staffing, which is manifested in the performance of tasks and functions assigned to the staff. It is justified that an important criterion for increasing the efficiency of local authorities functioning is the indicator of citizens' civic activity, the increase of which contributes to the social inclusion of citizens in local processes.

The factors of increasing the territorial communities efficiency are analyzed, among which the most influential are determined: increasing of competence level of executive bodies employees; raising the remuneration level of executive bodies employees; introduction a system of employee performance evaluation; introduction of new management culture tools; making changes in the organizational structure; change of employee motivation system. The key characteristics of an effective local government are identified, namely: ensuring community development; making informed decisions; ensuring access to quality services; ensuring the rational use of all available resources; providing community leadership and more. Practical tools for introducing managerial innovations in human resources are offered, including: practice of using group communication services; practice of employees' relocation by structural units; practice of compulsory certification, practice of public recruitment.

Keywords: local authorities, human resources, personnel policy, tools and methods, territorial community, efficiency of local authorities work.

Постановка проблеми. Умови сучасного розвиненого суспільства, а також процес становлення та розвитку правової держави, висувають свої вимоги до організації діяльності державних органів влади в цілому, та органів місцевого самоврядування зокрема. На сьогодні ефективне формування кадрової політики є пріоритетним напрямком будь-якої діяльності. Тому від грамотної організації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування залежить успіх і розвиток об'єднаних територіальних громад, сільських та міських рад, районних та обласних рад.

З іншого боку, за період від започаткування реформи децентралізації в Україні значно змінились акценти у напрямках роботи органів місцевого самоврядування щодо виконання ними функціональних обов'язків. Просто мати знання в економічній, соціальній та правовій сферах та володіти комунікативними навичками сьогодні вже не достатньо, актуальності набувають питання ефективного лідерства та проектного управління змінами в місцевому самоврядуванні. Тож основні зміни пов'язані із спроможністю місцевих громад ефективно функціонувати з метою надання більш якісних і доступних послуг громадянам. У цьому контексті своєчасним є дослідження пріоритетних напрямів розвитку органів місцевого самоврядування та визначення відповідного інструментарію підвищення якості кадрового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню аспектів кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, в тому числі управління витратами на персонал присвячені праці вчених, таких як: О. Бабінова [1], О. Васильєва [2], Я. Жовнірчик [1], Т. Кагановська [3], І. Козюра [1], В. Куйбіда [2], А. Лелеченко [2], Ю.

Сурмін [1], В. Ткачук [4] та інші. Враховуючи наявність різноманітних підходів до класифікації стратегій кадрової політики в органах самоврядування, які переважно ґрунтуються на загальнотеоретичних уявленнях про сутність стратегій управління персоналом, важливим науково-практичним завданням стає аналіз існуючих чинників підвищення ефективності кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та уточнення інструментів задля визначення критеріїв вибору найбільш відповідних.

Метою статті є обґрунтування інструментів підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи кадрове забезпечення в аспекті активної свідомо реалізованої діяльності, необхідно відзначити, що остання включає в себе реалізацію заходів організаційного, освітнього, економічного, управлінського характеру, спрямованих на задоволення потреб органів місцевого самоврядування в кадрах певної спеціалізації і кваліфікації. Тобто, це ціла система цілеспрямованих кадрових процесів з планування підготовки кадрів, оновлення і збереження наступності посадових осіб місцевого самоврядування, їх професійного розвитку, стимулювання якості праці та службового просування. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування є складовою частиною системи державної кадрової політики та реалізується через створення цілісної системи формування і ефективного використання трудових ресурсів, розвитку кадрового потенціалу.

Слід зазначити, що процес забезпечення будь-якої державної установи кадрами, здійснюється за допомогою певних способів, які слід іменувати формами здійснення кадрового забез-

печення. Так, під формами кадрового забезпечення розуміється процес реалізації політики, що включає в себе планування, відбір, найм, розподіл трудових кадрів, навчання і підготовку персоналу, просування по службі, методи стимулювання праці, умови праці, формальні і неформальні зв'язки, консультування та переговори, подолання конфліктних ситуацій в колективі. У цьому контексті актуальність необхідного підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування обумовлена ефективністю і важливістю реалізованих відповідних повноважень, що, в свою чергу, можливо тільки при наявності професійного і компетентного кадрового складу.

Проблеми ефективності функціонування органів місцевого самоврядування сьогодні знаходяться в центрі уваги сучасної науки і практики державного управління. Побудова державного управління вимагає перш за все встановлення відносин довіри, взаєморозуміння, чесності між державою і громадянами, між державними органами і всіма громадськими структурами. Необхідним є досягнення відповідності між державно-правовим регулюванням і природністю життя суспільства, її досвідом і традиціями, стійкістю і адаптивністю [2].

Необхідно акцентувати увагу, що для вдосконалення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування потрібно впроваджувати нові технології в роботу державних міністерств і регіональних відомств, підвищувати їх відкритість і рівень довіри між громадянами і державою. А використання інструментів кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування повинно реалізовуватися відповідно до нормативно-правових актів. Це означає наступне:

- право на застосування інструментів кадрового забезпечення повинні мати лише ті особи, які наділені відповідними державними повноваженнями;
- дії керівника і фахівців кадрових служб щодо застосування результатів кадрового забезпечення строго регламентуються;
- зміст інструментів кадрового забезпечення має бути доступним і зрозумілим тим особам, по відношенню до кого вони застосовуються;
- інструменти кадрового забезпечення не повинні порушувати права людини, обмежувати особисту гідність, приводити до отримання і розголошення інформації, що не має відношення до виконання його обов'язків тощо.

Отже, за рахунок застосування доступних інструментів можна досягти не тільки підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, але й істотного зростання економічних показників в регіоні. Тобто, слід резюмувати, що нова якість кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування – це ефективне функціонування органів місцевого самоврядування – а це чинник економічного зростання. У свою чергу, слід розуміти, що на застосуванні нових технологій повинно базуватися і підвищення якості управління головними ресурсами – це люди, час і фінанси. Органам місцевого самоврядування важливо зробити управління компактним, зосередженим виключно на головних пріоритетах, в основі яких можна виділити три складові: 1) стратегічне планування і координація ресурсів навколо пріоритетів; 2) ефективні комунікації, що передбачає залучення всіх зацікавлених сторін (ключових учасників, на кого це рішення може впливати) до розробки управлінських рішень;

3) персональна відповідальність (для повноцінного впровадження змін та реформи керівникам надається можливість використання відповідних інструментів). А для цього важливим є підвищення своєї компетентності та бажання змінюватися.

Однією із загальних проблем, характерних для багатьох структур управління є багатозадачність та багатоступінчатість. У цьому випадку повноваження розподілені досить широко, а відповідальність за це «розмита», оскільки прив'язана до виконання функцій, а не до досягнення результату, що в свою чергу послаблює відповідальність за функціонал, покладений на нижчі рівні управління. Через це втрачаються орієнтири для розрахунку об'єктивної потреби в ресурсах, в першу чергу кадрових – як за кількістю, так і за кваліфікацією.

Ще одним викликом, який стоїть перед системою місцевого самоуправління є зростання обсягу інформації. Ключовим напрямком по даному питанню є розвиток цифрової економіки. Слід зазначити, що сьогодні успішно впроваджуються сучасні технології в процеси взаємодії з підприємницьким співтовариством. Адже держава повинна бути відкритим не тільки по відношенню до своїх громадян, а й до бізнесу. Саме електронна форма закупівель є обов'язковим елементом цифрової економіки. Окрім цього, в контексті впровадження «технологічних платформ» створюються електронні торговельні площадки, інвестиційно-інноваційні портали.

Важливими практичними заходами впровадження управлінських інновацій в кадровому забезпеченні є:

практика застосування сервісів групового спілкування з використанням месенджерів замість проведення тривалих нарад, що дозволяє швидше здійснювати комунікації один з од-

ним і ефективно вирішувати поточні питання в оперативному режимі;

практика переміщення співробітників в структурних підрозділах, що сприяє формуванню цілісної картини про діяльність в цілому, а також підвищенню адаптаційних можливостей і універсальності працівників;

практика проведення обов'язкової атестації, що дозволяє своєчасно виявити необхідність в підвищенні кваліфікації, професійної підготовки або перепідготовки працівника, а також визначити перспективи використання потенційних здібностей працівника;

практика публічного підбору кадрів, що дозволяє знаходити перспективних і талановитих фахівців шляхом проведення конкурсів;

Отже, перед кожним керівником (міською головою чи головою ОТГ) стоїть завдання формування кадрового фундаменту, на базі якого можна впевнено рухатися вперед. У свою чергу, ефективне функціонування органів місцевого самоврядування повинно бути спрямоване на створення умов для максимально можливої реалізації потенціалу кожної людини та підвищення економічного зростання регіону.

Слід акцентувати увагу, що в сучасному світі органи державної влади та органи місцевого самоврядування все більше зацікавлені в активності суспільства і взаємодії з громадянами. Для органів самоврядування важливу роль відіграє суспільство, від того наскільки воно є активним, залежить його поступальний розвиток. Тому необхідно приділяти увагу питанням здійснення громадської активності і враховувати інтереси громадян, сприяти розкриттю потенціалу, надавати підтримку в становленні оптимальної соціальної структури суспільства. Тому важливим критерієм підвищення ефективності функціону-

вання органів місцевого самоврядування є показник громадянської активності громадян, збільшення якого свідчитиме про створення і реалізацію відповідних механізмів і програм соціального включення громадян в усі сфери життєдіяльності.

Завдяки проведеному соціологічному дослідженню серед об'єднаних територіальних громад Харківської області, було визначено чинники, які впливають на підвищення ефективності їх діяльності (рис. 1). Так, біль-

ша частина опитуваних вважають, що найголовнішим чинником підвищення ефективності роботи ОТГ є підвищення рівня компетентності працівників виконавчих органів (30,72%). Хоча недостатня компетентність не сприймається представниками ОТГ як головна складність у діяльності органу самоврядування, На другому та третьому місцях – підвищення рівня оплати праці (16,9%) та запровадження системи оцінювання результатів діяльності (14,31%) відповідно.

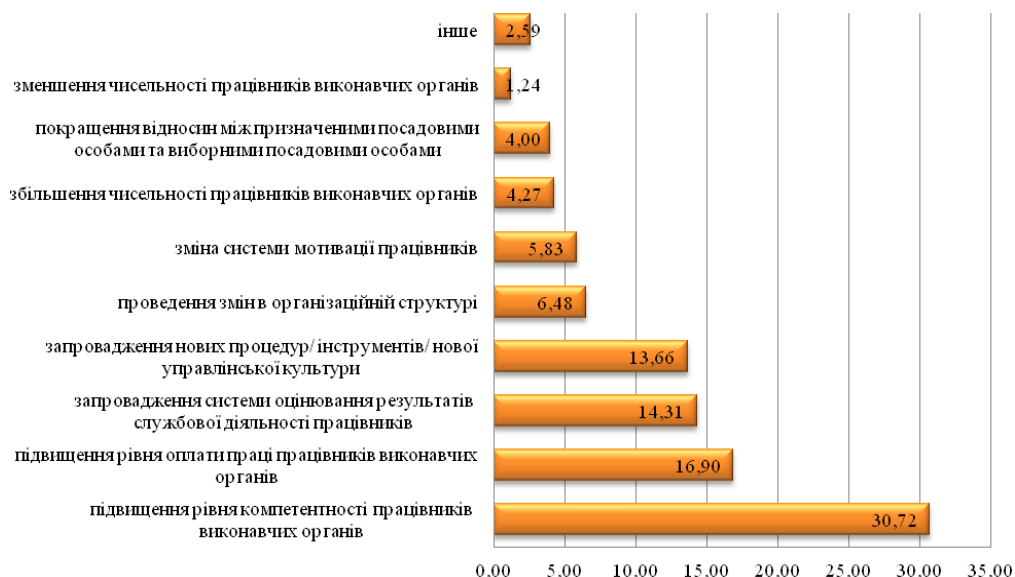


Рис. 1. Чинники підвищення ефективності роботи органів ОТГ в Харківській області (%)

Аналіз результатів аналітичного звіту [5], який було проведено з метою дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України, дозволив також виділити ключові характеристики ефективного органу місцевого самоврядування. Серед яких:

- забезпечує розвиток громад, тобто покращує добробут їхніх мешканців, пріоритетом завжди виступають інтереси громад і їхній добробут,

а не внутрішньополітичні інтереси чи інтереси окремих груп;

- приймає зважені, доцільні, обґрунтовані рішення, завдяки яким розвивається відповідна територіальна громада міста, села, селища, району чи області;
- забезпечує доступ до якісних послуг (адміністративних, соціальних і інших) визначеного зразка (стандарту) для жителів громад;
- використовує в своїй роботі принципи доброго врядування, тобто

це прозорий і відкритий орган, який ухвалює рішення, базуючись на принципі участі;

- забезпечує раціональне використання всіх наявних ресурсів – природних, фінансових, людських;
- вміє визначати пріоритети, оцінювати можливості та встановлювати цілі;
- забезпечує лідерство в громаді;
- здійснює діяльність в межах законодавчого поля;
- має достатній апарат належної спроможності і професіоналізму, який здатен забезпечити якість різних послуг;
- здатний досягати політичного компромісу з різними групами інтересів;
- витрачає раціонально кошти місцевого бюджету на утримання закладів.

Окрім цього, в результаті дослідження було виявлено рівень змін в організаційній структурі виконавчих органів місцевого самоврядування та ступінь їх здійснення. Найбільші зміни в організаційній структурі виконавчих органів місцевого самоврядування відбуваються в об'єднаних громадах, і, за словами опитаних голів ОТГ, надалі потреба в таких змінах буде важливою. Зміни в основному зумовлені прийняттям нових повноважень і потребою формування нових управлінських структур для їх виконання. Другим важливим чинником організаційних змін є прагнення до постійного вдосконалення певних послуг та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що зумовлює відповідне підлаштування організаційної структури виконавчих органів. Так, завдяки створенню ЦНАПів (центрів надання адміністративних послуг) об'єднані громади отримали нові повноваження і забезпечили надання відповідних послуг – реєстрацію нерухомості, місця проживання тощо. Третім чинником змін організа-

ційної структури деякі голови ОТГ визначили відсутність рекомендованої чи типової організаційної структури для ОТГ. Але на думку інших голів ОТГ, розробляти певну типову організаційну структуру для всіх ОТГ не доцільно, оскільки «вони досить різняться між собою і тому не може бути однакової організаційної структури». Новими для ОТГ стали також посади старост, які мають відігравати важливу роль у забезпеченні комунікації з жителями об'єднаної громади.

Отже, як показала практика функціонування створених ОТГ, для виконання деяких повноважень і створення систем управління в певних сферах повноважень актуальним є співробітництво територіальних громад, що може забезпечити якість послуг та суттєво підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів.

В цьому контексті, для успішного застосування будь-якого інструменту підвищення якості кадрового забезпечення необхідна наявність наступних умов:

- чітко сформульована мета навчання, з описом необхідної моделі поведінки, умов її застосування і стандартів;
- структурований план досягнення поставленої мети, що має на увазі відповідальності за проведення навчання, встановлює терміни, основні етапи процесу, форму контролю і що включає узгоджений з усіма учасниками підсумковий результат;
- професійний розвиток повинен відображатися в практичній діяльності працівників і отже вести до кар'єрного зростання.

Висновки та рекомендації. Таким чином, кадровими процесами і кадровими відносинами пронизані всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування. Від обраної стратегії і тактики кадрової політики, її пріоритетів, підходів, і набору інструментів,

що застосовується, залежить якості функціонування, як окремої посадової особи місцевого самоврядування, так і всієї системи державного управління. Визначено, що кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування реалізується за допомогою цілого комплексу заходів, пов'язаних з підбором і розстановкою кадрів, їх підготовкою, перепідготовкою, підвищенням кваліфікації, формуванням необхідного кадрового резерву і створенням умов, які забезпечують найбільш ефективне використання кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Науково-методологічне забезпечення формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні : наук. розробка / авт. кол. : І. В. Козюра, О. О. Бабінова, Я. Ф. Жовнірчик та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
2. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук – К. : – 2017. – 110 с.
3. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія / Т. Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
4. Ткачук В. А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід) / В. А. Ткачук // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2013. – № 5. – С. 50 – 54.
5. Балдич Н. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України : аналітичний звіт / Н. Балдич, Н. Гнидюк, Ц. Трутковські. – 2019. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/>

analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-report-ukr-f-1.pdf

REFERENCES:

1. Kozjura, I. V., Babinova, O. O., Zhovnirchuk, Ja. F., Surmin, Ju. P. (2010). *Naukovo-metodologichne zabezpechennja formuvannja kadrovogho potencialu miscevogho samovrjaduvannja v Ukraini [Scientific and methodological support of formation of personnel potential of local self-government in Ukraine]*. Kiev : NADU [in Ukrainian].
2. Lelechenko, A. P., Vasylyjeva, O. I., Kujbida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Misceve samovrjaduvannja v umovakh decentralizaciji povnovazhenj [Local self-government in the conditions of decentralization of powers]*. Kiev [in Ukrainian].
3. Kaghanovs'jka, T. Je. (2010). *Kadrove zabezpechennja derzhavnogho upravlinnja v Ukraini [Personnel support of public administration in Ukraine]*. Kharkiv: KhNU imeni V. N. Karazina [in Ukrainian].
4. Tkachuk, V. A. (2013). Problemy ocinjuvannja yakosti ta efektyvnosti dijajnosti orghaniv miscevoji vlady (zarubizhnyj dosvid) [Problems of assessing the quality and efficiency of local authorities (foreign experience)]. *Problemy innovacijno-investyijnogho rozvytku*, 5, 50–54 [in Ukrainian].
5. Baldych, N., Hnidjuk, N., Trutkovski, Ts. (2019). *Doslidzhennja navchalnykh potreb predstavnykiv orghaniv miscevogho samovrjaduvannja Ukrainy : analitychnyj zvit [Research of educational needs of representatives of local self-government bodies in Ukraine: analytical report]*. www.nads.gov.ua. Retrieved from <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2019-final-report-ukr-f-1.pdf> [in Ukrainian].