

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Янішевська Олеся Петрівна

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351.352

(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

О.П. Янішевська

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Дачій Надія Василівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

д.держ.упр., професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

АНОТАЦІЯ

Янішевська О.П. Удосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Визначено місце і роль кадрової політики в системі політик та обґрунтовано організаційні особливості кадрової політики в системі органів місцевого самоврядування.

Досліджено специфіку служби в органах місцевого самоврядування та проведено оцінку якості персоналу і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Удосконалено програму розвитку кадрового потенціалу міської ради та сформовано систему підготовки і підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: інститути публічного управління, ефективність роботи, кадрова політика, кваліфікація, методи управління, органи місцевого самоврядування, професійна та ділова якість, територія, територіальна громада, формування.

ANNOTATION

Yanishevskia Olesia. Improving personnel policy in local governments bodies. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an academic Master's degree specialized in 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2021.

The place and the role of personnel policy in the system of policies are determined, and the organizational features of personnel policy in the system of local self - government bodies are substantiated.

The specifics of the service in local self-government bodies are studied, and the quality of personnel and development of personnel potential of local self-government bodies is assessed. The program of development of the personnel potential of the city council is improved, and the system of preparation and advanced training of the personnel of local governments bodies is formed.

Key words: institutes of public administration, efficiency of work, personnel policy, qualification, methods of management, local self-government bodies, professional and business quality, territory, territorial community, formation.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
1.1. Місце і роль кадрової політики в системі політик	7
1.2. Організаційні особливості кадрової політики в системі органів місцевого самоврядування	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	21
2.1. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування	21
2.2. Оцінка якості персоналу і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування	26
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	35
3.1. Програма розвитку кадрового потенціалу Коростишевської міської ради	35
3.2. Формування системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування	39
ВИСНОВКИ	45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	48
ДОДАТКИ	55

ВСТУП

Актуальність теми дослідження визначається тим, що в сучасних ринкових умовах демократичного розвитку держави і реформування інститутів публічного управління, проблема формування системної кадрової політики в органах влади місцевого самоврядування виступає вирішальним фактором подолання негативних процесів в соціальному житті країни, так як здатність влади ефективно управляти, забезпечуючи стабільність і створювати сприятливі умови для життя її громадян, відкривати нові можливості для розвитку людського потенціалу, безпосередньо залежить від консолідації і підвищення професійного рівня персоналу управління.

Сьогоднішні реформи нашоюхуються на такі проблемні питання, як: дефіцит кваліфікованих кадрів на всіх рівнях влади – кадрів, які не можуть в повній мірі відповідати новим цілям, які стоять перед державою. У зв'язку з цим формування ефективної кадрової політики в органах місцевого самоврядування і розробка системи управління кадрами набувають особливої актуальності.

Загальні методологічні проблеми формування кадрової політики, в органах публічної влади знайшли своє вирішення в працях Гошовської В., Даниленко Л., Ємельянова В., Карпи М., Манжули А. та інших вчених і фахівців. Сьогодні потребує уточнення питання кадрової політики на рівні органів місцевого самоврядування і в даній сфері проводять свої дослідження: Батанов О., Борденюк В., Кошова Т., Краснопорова С. та деякі інші вчені. Серед західних фахівців з менеджменту можна виділити роботи Альберта М., Друкера П.Ф., Дункана Дж., Мескон М.Х., Хедоурі Ф.

Метою кваліфікаційної роботи є формування та реалізація кадрової політики в органах місцевого самоврядування як інструменту підвищення ефективності праці службовців.

Досягнення поставленої мети обумовлює необхідність послідовного вирішення наступних *завдань*:

- визначити місце і роль кадрової політики в системі політик;
- обґрунтувати організаційні особливості кадрової політики в системі органів місцевого самоврядування;
- дослідити специфіку служби в органах місцевого самоврядування;
- провести оцінку якості персоналу і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування;
- удосконалити програму розвитку кадрового потенціалу Коростишевської міської ради;
- сформувати систему підготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є складові кадрової політики, що впливають на рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є процес удосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Методи дослідження. У роботі було використано загальнонаукові та спеціальні методи теоретичного та емпіричного дослідження: аналіз і синтез, системний підхід, логічний метод, метод статистичної обробки інформації, анкетування.

Елементи наукової новизни полягають у визначенні напрямів удосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування через: розробку програми розвитку кадрового потенціалу Коростишевської міської ради та формування системи підготовки, підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування.

Інформаційною базою дослідження є: досягнення вітчизняних і зарубіжних вчених в сфері публічного управління, кадрового менеджменту; прикладні роботи з даної проблематики; закони, програми, концепції, що стосуються питань місцевого самоврядування, служби в органах місцевого

самоврядування та кадрової політики; матеріали науково-практичних конференцій, семінарів, соціологічних досліджень.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у можливості їх використання при розробці та реалізації програм для об'єднаних територіальних громад щодо формування кадрової політики в органах місцевого самоврядування. Результати роботи можуть бути також використані регіональними органами виконавчої влади при організації підвищення кваліфікації управлінських кадрів і оцінці їх професіоналізму.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Основні положення дослідження обговорювалися на науково-практичній конференції для молодих вчених ННІ економіки, агробізнесу та управління Поліського національного університету (м. Житомир, 15 травня 2020 р.; на Міжнародній науково-практичній конференції: «Економіка та менеджмент у період цифрової трансформації бізнесу, суспільства і держави» (м. Запоріжжя, 28-29 травня 2020 р.) обговорювалися основні положення дослідження; елементи дослідження доповідались на Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю: «Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації» (м. Житомир, 23 червня 2020 р.).

Структура кваліфікаційної роботи. Вона складається зі вступу, трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Основний текст викладено на 61 сторінці, містить 2 рисунки і 2 таблиці. Список використаних джерел налічує 60.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Місце і роль кадрової політики в системі політик

Під «кадрами» зазвичай розуміють кваліфікованих працівників, які пройшли попередню професійну підготовку та володіють спеціальними знаннями або досвідом роботи в обраній сфері діяльності. Як зазначає М. Бутко «Кадри – це всі особи, які працюють за наймом або за трудовим договором» [5, с.39]. У науковій літературі зустрічаються різні визначення про кадри, розглядаючи які можна виділити чотири основні концепції [9]:

1. «Кадри – як трудові ресурси. Замість людини тут розглядається лише його функція – праця, жива робоча сила, яка вимірюється робочим часом і заробітною платою. Ця концепція знайшла своє відображення в моделі управління. Головна ідея полягає в тому, щоб змодельювати працю як сукупність найпростіших операцій, найбільш швидко виконуються вузько спеціалізованими працівниками з метою отримання максимального прибутку. І такий підхід був дуже виправданий» [50].

2. «Кадри – як персонал. Тут людина розглядається через формальну роль – посаду. Ця концепція відображена в теорії бюрократичних організацій, де управління персоналом здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції), які не допускають свободи вибору співробітників і припускають санкції за невиконання розпоряджень» [16, с. 62].

О. Россошинська [51] в запропонованій нею класифікації методів управління персоналом до адміністративних відносить: «формування структури і органів управління, встановлення замовлень державного зразку, набір і розстановку кадрів, розробку положень, посадових інструкцій і стандартів діяльності організації» [51, с. 220].

3. «Кадри – як не поновлюваний ресурс. У цій концепції людина розглядається вже не як посада (елемент структури), а як елемент компонентів які мають соціальну складову. Ця концепція набула поширення в Україні в перші роки перебудови у вигляді вимог «активізації людського фактора» [26]. В соціально орієнтованій організації основне завдання управління полягає в підвищенні соціальної активності людей за допомогою застосування соціальних і соціально-психологічних методів, які мають на увазі під собою стимулювання творчою працею, соціальним захистом, та організацією мотиваційної характеристики.

4. «Кадри – як умова існування організацій. Тут людина – головний суб'єкт організації і особливий суб'єкт управління, який не може розглядатися як «ресурс». Відповідно до цієї концепції стратегія і структура організації будується виходячи з бажань і здібностей людини. Засновниками даної концепції вважаються К. Мацусіта і А. Моріта [54]. В Україні ця концепція співзвучна з концепцією всебічного розвитку особистості.

На відміну від «кадрів» поняття «персонал» є більш широким, так як найчастіше застосовується для визначення всіх зайнятих в установах, підприємствах та організаціях. «Персонал – це особовий склад конкретної категорії установи» [26, с. 111].

В період ринкових перетворень 90-х років наша держава пройшла еволюційні шляхи та зазнали значних змін, які супроводжуються інституційними і економічними зрушеннями, що становлять кадрову політику.

Перший етап: 1992 р. – період шоку і первинної адаптації до нових ринкових реалій. На більшості підприємств кадри перебували в тіні економічної політики. Керівники були стурбовані двома ключовими проблемами, що негативно впливають на конкурентоспроможність, лібералізацією цін і розривом традиційних економічних відносин у зв'язку з розпадом СРСР. Тому питання обстеження, що стосуються навчання та перенавчання персоналу, кадрової структури і навіть заробітної плати, здавалися їм неактуальними.

Другий етап: 1993 р. – середина 1995 року – період підготовки і проведення приватизації. Тут відбувся різкий поворот керівництва підприємств до кадрової політики. Персонал виявився однією з центральних фігур приватизаційного процесу, оскільки, бажаючи зберегти контроль над підприємством, керівники прагнули залишити велику частину активів в руках трудового колективу. Спільність економічних інтересів адміністрації і працівників з приводу вибору форми приватизації призвела до появи елементів демократизації управління підприємством, зниження диференціації в оплаті праці, розширення кола і доступності багатьох наданих працівникам пільг. Законодавчі обмеження для керівництва підприємств в постприватизаційний період служили зовнішнім фактором, відкладають їх реструктуризацію і це продовжує сформований перед приватизацією альянс між трудовим колективом і адміністрацією.

Однак саме в цей період стали накопичуватися економічні та соціальні проблеми в сфері зайнятості – нарощування надлишкової робочої сили, скорочення ресурсів для пропорційної інфляції зростання заробітної плати, «вимивання» більш молодих і мобільних працівників, припинення оновлення та професійного росту кадрів.

Третій етап: друга половина 1995 року – друга половина 1998 р. Для подолання перелічених вище проблем були потрібні зусилля керівництва по оновленню виробництва – переорієнтація його на нову, більш конкурентоспроможну продукцію, приведення у відповідність потреб виробництва і чисельності працівників, оптимізація кадрової структури і організації праці. Все це безпосередньо відповідало завданню економічного виживання організацій. В управлінні кадрами з'явилися риси чисельної і функціональної гнучкості: звільнення, хоча і в урізаній формі, надлишкового персоналу, переведення працівників на скорочений режим роботи, розширення практики адміністративних відпусток, затримка заробітної плати, посилення диференціації в оплаті праці, розширення сфери неформальних економічних відносин між адміністрацією і працівниками та ін.

Таким чином, кадрова політика все більше перетворювалася з соціальної в економічну. Четвертий етап: кінець 1998 р – 2002 р пов'язують зазвичай з тенденцією до зростання виробництва в зв'язку з «форою», отриманої вітчизняними виробниками в результаті дефолту середини 1998 року. Зростання виробництва збільшив завантаження виробничих потужностей і персоналу, а також підняв перед керівниками питання про цілеспрямований підбір нових кадрів. Поряд зі сприятливою ціновою кон'юнктурою, зрушень в економічній і кадровій політиці сприяли і більш глибокі причини. Дрібні структурні зміни, започатковані ще в попередньому періоді і забезпечили поступову адаптацію підприємств до тих чи інших ринків збуту через оновлення номенклатури і асортименту, поступово себе вичерпали.

Як показало життя оновлення виробництва не може здійснюватися тільки за рахунок точкових і низьковитратних нововведень. Зростає потреба в його технологічному оновленні, це ставить на порядок денний необхідність принципових кадрових рішень. Система підготовки професійних кадрів, старіння персоналу та відсутність припливу молоді висувають нові завдання перед кадровою політикою.

Мету кадрової політики можна сформулювати наступним чином [4]:

1. Безумовне виконання передбачених Конституцією України [24] «прав і обов'язків громадян у трудовій сфері».
2. Дотримання усіма організаціями та громадянами положень: Кодекс законів про працю України [23], проєкт закону «Про працю» від 4.03.2020 р. [40] та інших документів, прийнятих з цього питання.
3. «Рациональне використання кадрового потенціалу, наявного в розпорядженні підприємства, організації, об'єднання» [8].
4. Формування та підтримка працездатних колективів, визначення принципів організації трудового процесу.
5. Розвиток внутрішньовиробничої демократії.
6. Встановлення критеріїв та методики підбору, відбору, навчання і розстановки кваліфікованих кадрів.

7. Підготовка та підвищення кваліфікації решти працюючих.

8. Розробка теорії управління персоналом, принципів визначення соціального і економічного ефекту від заходів, що входять в цей комплекс. Однак, кадрова політика обґрунтовує службу в органах місцевого самоврядування визначає цілі, завдання, пріоритетні, напрямки та принципи кадрової політики території в сфері служби. В даний час діють якісно нові політичні, соціальні, економічні механізми, що стимулюють інноваційний розвиток суспільства. Таким чином, ототожнювати такі поняття як політики кадрова і управління персоналом – не можна.

Управління персоналом – це визначення, як і політика самі по собі далеко не тотожні. Управління персоналом в організації виступає як засіб реалізації кадрової політики, призначення якої полягає в своєчасному визначенні цілей у відповідності зі стратегією розвитку організації, в знаходженні способів і організації досягнення цих цілей. При цьому особливо важливо забезпечити виробничу поведінку кожного із співробітників організації, прийнятне для неї самої. На рис. 1.1 представлено саме місце і роль кадрової політики в системі політики.

Кадрова політика тісно пов'язана з усіма сферами організації, а її підсистеми наступні: управління інноваційною діяльністю, управління виробництвом, управління економічною діяльністю, управління персоналом організації. З іншого боку, кадрова політика впливає на рішення задач в цих комплексних функціональних підсистемах.

Таким чином, кадрову політику можна визначити як головний напрямок кадрової роботи, який направлений на збереження і представляє собою сукупність отриманих правове закріплення цілей, принципів і форм кадрової роботи, що включає: професійний відбір, професійне навчання і розвиток, раціональне використання, об'єктивну оцінку кадрів, систему матеріальної винагороди на основі показників результатів діяльності.

Ґрунтуючись на даних визначеннях можна виділити наступні напрямки та основні принципи сучасної кадрової політики (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Місце і роль кадрової політики в системі політик [15]

По-перше, управління персоналом організації. Основним принципом цього напрямку кадрової політики виступає принцип однакової необхідності досягнення індивідуальних і організаційних цілей.

По-друге, підбір і розстановка персоналу. Тут кадрова політика повинна орієнтуватися на принципи: відповідності (відповідність обсягу завдань,

повноважень і відповідальності можливостям людини), професійної компетенції (рівень знань повинен відповідати вимогам посади), практичних досягнень (необхідний досвід, керівні здібності), індивідуальності (зовнішній вигляд, рівень розвитку інтелекту, характер, наміри, стиль керівництва).

По-третє, формування і підготовка резерву для висунення на керівні посади. Переважними принципами цього напрямку виступають принцип конкурсного (відбіру кандидатів на конкурсній основі), принцип ротації (планомірна зміна посад по вертикалі і горизонталі), принцип індивідуальної підготовки (підготовка резерву на конкретну посаду за індивідуальною програмою), принцип «перевірки справою» (ефективна стажування на керівних посадах), принцип відповідності посади, принцип регулярності оцінки індивідуальних якостей і можливостей.

По-четверте, оцінка та атестація персоналу за допомогою принципів: оцінки кваліфікації, оцінки здійснення завдань (оцінка результатів діяльності).

По-п'яте, розвиток персоналу. Тут кадрова політика організації повинна відповідати принципам підвищення кваліфікації, самовираження і саморозвитку працівника.

По-шосте, мотивація і стимулювання персоналу, оплата праці. Одне з найважливіших і спірних напрямків роботи з кадрами. В основі можуть стояти принципи: відповідності оплати праці обсягом та складністю виконаної роботи, рівномірного поєднання стимулів і санкцій (конкретність опису завдань, обов'язків і показників), принцип мотивації (спонукальні чинники, що впливають на підвищення ефективності праці).

Проте, кадрова політика визначає і формування стратегії управління персоналом організації, яка враховує стратегію діяльності організації. Відповідно до обраної кадрової політики розробляються елементи кадрової стратегії.

Типологія кадрових стратегій полягає в ступені відкритості до зовнішнього середовища при формуванні кадрового складу і принципів роботи з ним.

Відкрита кадрова стратегія: застосовується традиційний набір персоналу на всі посади з ринку праці при наявності у кандидата необхідної кваліфікації; використовуються кадрові процедури, що дозволяють утримувати кваліфікований персонал.

Закрита кадрова стратегія: організація орієнтується на внутрішній найм з числа своїх співробітників або їх рекомендації для нових співробітників, при цьому організація ретельно зберігає таку корпоративну атмосферу, яка дозволяє за відсутності детальної регламентації процедур роботи з персоналом керувати ним через систему правил і норм.

Саме кадрові заходи, які реалізовані у відкритому і закритому типах кадрової політики показані у таблиці Додатку А

Розробка кадрової стратегії пов'язана з побудовою системи кадрових процедур і заходів, закріплених в документах, формах з урахуванням стану організації та планованих змін, істотним параметром, який впливає на розробку кадрових заходів, є інструменти і способи впливу на персонал. Узгодження описаних інструментів і способів з параметрами організаційної культури вважається обов'язковою процедурою, що не допускає розбіжностей з цінностями організації.

Правильно обрана кадрова політика забезпечує: а) своєчасне укомплектування кадрами; б) формування необхідного рівня трудового потенціалу колективу організації; в) підняття мотивації; г) необхідне використання працівників відповідно до їх кваліфікації або спеціальною підготовкою та ін. Однак досягнення цих результатів можливо тільки при правильній оцінці здійсненності обраної кадрової політики в конкретних організаційно-технічних і соціальних умовах.

Таким чином, кадрова політика формується відповідно до стратегії організації і спрямована на організацію ефективного управління персоналом для реалізації завдань, що стоять перед організацією.

Реалізація мети кадрової політики здійснюється шляхом оновлення і збереження чисельного і якісного складу персоналу, розвитку його відповідно

до стратегічних завдань організації, вимог чинного законодавства та станом ринку праці в регіоні. При цьому одним із першочергових завдань кадрової політики є формування такої організаційної культури, яка об'єднувала б працівників і забезпечувала їх готовність підтримувати дії керівництва для досягнення цілей організації. Може йтися про згуртування трудових колективів, створення команди однодумців, що розділяє спільні цілі і ефективно працюючої над їх досягненням. В цьому випадку важливою складовою стратегії організації є визнання того, що успіх її діяльності багато в чому визначається бажанням і здатністю кожного співробітника робити все можливе для підвищення рівня роботи, яка виконується і прояву високої відповідальності за її результати. З цією метою велике значення має надаватися тому, щоб кожен працівник розумів свою роль і місце в організації та одноособово приймав значимість зусиль, витрачених на виконання своєї роботи, як невід'ємну частину спільної справи.

1.2. Організаційні особливості кадрової політики в системі органів місцевого самоврядування

У сукупності обговорюваних проблем однією з ключових була і залишається проблема кадрової політики в органах місцевого самоврядування. Актуальність проблеми очевидна, але необхідно розуміти, що ізольоване вивчення кадрових процесів в сфері управління, владних відносин без глибокого аналізу їх соціальних основ – стану кадрового потенціалу всього суспільства, місцевої громади, в першу чергу, – вже заводило в глухий кут кадрову політику держави.

Глобальні зміни в політичній, економічній і соціальній сферах, орієнтація на ринкові відносини і демократичні цінності, формування принципово нових, відмінних від «радянських» органів місцевої влади і подальша зміна їх структури визначили необхідність перетворення всієї системи управління кадрами в органах місцевого самоврядування.

Кожен орган місцевого самоврядування має спеціалізовані відділи та управління підпорядковані міському голові та його заступникам, тобто мова йде про горизонтальну підпорядкованість, яка є домінуючою в стосунках, що стосуються керівництва структурними підрозділами. Система подвійного підпорядкування (горизонтального і вертикального) в даний час себе майже віджила. Головна причина того полягає в організаційному відокремленні місцевого самоврядування від державної влади. Структура управління виконавчим органом місцевого самоврядування – явище рухливе. Вона повинна бути орієнтована на завдання, що стоять перед місцевою владою і узгоджена зі структурою управління кадрами, яка відображає наявність, підпорядкованість і взаємодію органів, що реалізують кадрові функції в органах місцевого самоврядування. Їх ускладнення, поява нових напрямків діяльності неминуче викличе оновлення адміністрації. При цьому нераціональна структура управління породжує низьку ефективність роботи кадрів [27].

Орган місцевого самоврядування має розгалужену структуру, до якої відноситься: виконавчий апарат ради, невизначеність повноважень і відповідальності, викликає дублювання робіт.

Службові відносини визначають горизонтальне підпорядкування апарату з керівниками підрозділів. В системі утворюються управління справами, організаційний відділ, інформаційно-аналітична служба, відділ по роботі зі зверненнями громадян, юридичний комітет, відділ кадрів, відділ господарсько-технічного забезпечення, архів та ін. Їх діяльність носить функціональний і допоміжний характер, регулюється положеннями.

У містах, що мають районний поділ, – це адміністрації районів в місті. Великі підрозділи міської адміністрації зазвичай мають територіальні органи управління в адміністраціях районів. Відділи, управління та комітети, що утворюють групу спеціалізованих структурних ланок адміністрації, класифікуються на галузеві і функціональні. Законодавство не містить критеріїв поділу органів галузевого і функціонального управління, хоча і передбачає такий розподіл.

Галузеві підрозділи (управління освіти, охорони здоров'я, благоустрою, комітети з питань транспорту та зв'язку, житлової політики та ін.) Здійснюють управління відповідними галузями міського господарства, широко розвиненою мережею комунальних установ і підприємств. Функціональні ланки адміністрації (відділи по економіці, комітети з управління комунальним майном, фінансово-бюджетні управління) виконують функції, що охоплюють всі або багато галузей міського господарства.

Спеціалізовані відділи та управління підпорядковані міському голові та його заступникам, тобто мова йде про горизонтальну підпорядкованість, яка є домінуючою в стосунках, що стосуються керівництва структурними підрозділами. Система подвійного підпорядкування (горизонтального і вертикального) в даний час себе майже віджила. Головна причина того полягає в організаційному відокремленні місцевого самоврядування від державної влади.

Структура управління виконавчим органом місцевого самоврядування – явище рухливе. Вона повинна бути орієнтована на завдання, що стоять перед місцевою владою і узгоджена зі структурою управління кадрами, яка відображає наявність, підпорядкованість і взаємодію органів, що реалізують кадрові функції в органах місцевого самоврядування. Їх ускладнення, поява нових напрямків діяльності неминуче викличе оновлення адміністрації. При цьому нераціональна структура управління породжує низьку ефективність роботи кадрів, невизначеність повноважень і відповідальності, викликає дублювання робіт, знижує можливість контролю за діяльністю міських адміністрацій.

Таким чином, виконавчі органи влади місцевого самоврядування представляють собою досить складну систему, що вимагає особливого підходу у формуванні кадрової політики і системи управління персоналом. На думку ряду дослідників [26; 27], кадрова політика має як широке, так і вузьке тлумачення.

«У широкому сенсі слова кадрова політика – це система правил і норм (усвідомлених і певним чином сформованих), які призводять людські ресурси у відповідність зі стратегією компанії» [56, с. 67].

«У вузькому сенсі слова кадрова політика – це знижує можливість контролю за діяльністю міських адміністрацій. Поняття кадрової політики виконавчих органів місцевого самоврядування представляється» [53, с. 25], «як система цілей, принципів і впливають з них форм, методів і критеріїв роботи органах місцевого самоврядування, що дозволяють ефективно і повною мірою реалізовувати повноваження з вирішення питань місцевого значення та здійснювати окремі державні повноваження, передані органам місцевого самоврядування на окремо взятій території» [30].

Сьогодні проблема впровадження єдиної системної кадрової політики в органах місцевого самоврядування виступає вирішальним фактором подолання негативних процесів в економіці та соціальному житті країни, так як здатність влади ефективно управляти, забезпечуючи стабільність і відродження держави, створення сприятливих умов для життя його громадян, відкриття нових можливостей для розвитку людського потенціалу України, безпосередньо залежить від консолідації і підвищення ефективності влади.

Будь-які державні рішення втілюють в життя конкретні люди і від того, наскільки вони професійні, незалежні і порядні, наскільки вони віддані інтересам своєї країни, наскільки порівнюють труднощі сьогоdnішнього життя громадян країни зі своїми власними проблемами, залежить «якість» влади, її здатність до позитивних перетворень, готовність служити суспільству, а не олігархам, криміналу або закордонним спонсорам.

У зв'язку з цим, основною метою кадрової політики в органах місцевого самоврядування виступає забезпечення нормального функціонування виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування на основі формування ефективної системи управління кадрами.

При цьому кадрова політика повинна реалізовуватися шляхом проходження встановленим принципам, правилам, нормам і обмеженням

внутрішніх і зовнішніх взаємин службовців в органах місцевого самоврядування. Розглянемо основні етапи формування кадрової політики в рамках організації в органах місцевого самоврядування.

Саме управління кадрами служби в органах місцевого самоврядування включає в себе взаємозв'язок функціональних блоків, кожен з яких має відносну самостійність, має власну систему цілей, певний інструментарій їх досягнення (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Склад функціональних блоків управління кадрами служби в органах місцевого самоврядування [28]

№ п/п	Функціональний блок	Зміст завдань
1	Визначення потреби в кадрах	Планування якісної потреби в кадрах служби в органах місцевого самоврядування. Методи розрахунку кількісної потреби. Планування кількісної потреби в кадрах служби.
2	Забезпечення кадрами	Маркетинг кадрів. Пошук і залучення кадрів служби в органах місцевого самоврядування.. Відбір кадрів і їх ділова і особистісна оцінка. Укладання трудових договорів.
3	Розвиток кадрів	Планування та розвиток кар'єри. Організація і проведення навчання, підготовки і підвищення кваліфікації кадрів служби в органах місцевого самоврядування.. Оцінка і атестація кадрів. Формування резерву кадрів служби і робота з ним.
4	Використання кадрів	Розподіл обов'язків, прав і відповідальності кадрів служби в органах місцевого самоврядування. Адаптація кадрів. Організація роботи. Забезпечення безпеки і умов праці. Вивільнення кадрів.
5	Мотивація діяльності кадрів	Визначення змісту і процесу мотивації кадрів служби в органах місцевого самоврядування.. Управління конфліктами. Використання монетарних систем стимулювання. Використання немонетарних систем стимулювання: групова організація роботи, неформальні комунікації, стиль і методи роботи і керівництва, регулювання робочого місця та ін.
6	Забезпечення процесів управління кадрами	Правове регулювання трудових відносин та діяльності служби в органах місцевого самоврядування.. Кадрова політика і концепція управління кадрами служби в органах місцевого самоврядування.. Облік і статистика кадрів. Інформаційне забезпечення управління роботою служби в органах місцевого самоврядування.

Можна позначити першочергові завдання, які стоять перед органами місцевого самоврядування, для здійснення єдиної системної кадрової політики (в тому числі організаційно-штатної політики, інформаційної політики, фінансової політики та політики розвитку кваліфікації і формування кадрового резерву та ін.):

а) забезпечення дієздатності органів місцевого самоврядування; б) побудова ефективної системи управління кадрами на основі розроблення та затвердження Концепції кадрової політики, спрямованої на створення оптимального за чисельністю і якістю апарату місцевого самоврядування, умов для реалізації потенціалу кожного працівника; в) формування нормативної бази реалізації функцій місцевого самоврядування; методичного та наукового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування; г) посилення контролю за дотриманням і виконанням законодавства в сфері служби в органах місцевого самоврядування; д) підвищення морально-етичного рівня кадрів служби органах місцевого самоврядування, створення життєздатного етичного кодексу службовця в органах місцевого самоврядування і реальне закріплення його в свідомості працівників, розвиток у службовців почуття патріотизму; е) підвищення у службовців почуття власної гідності, реабілітація соціальної повноцінності, відновлення високого статусу служби в органах місцевого самоврядування; ж) формування сприятливого ставлення населення до органів місцевої влади, підвищення суспільного іміджу службовця в органах місцевого самоврядування, зміцнення основ державності.

Реалізація органами місцевого самоврядування єдиної системної кадрової політики призведе до підвищення ефективності управління, якісного зростання управлінських кадрів служби в органах місцевого самоврядування, підвищення престижу та значущості службовців в суспільній свідомості.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Специфіка служби в органах місцевого самоврядування

Загальновизнані установки і цінності міжнародної демократії, складові теоретичну базу місцевого самоврядування, отримали відображення в Європейській Хартії місцевого самоврядування [17]. Хартія визначає під «місцевим самоврядуванням як законодавство України згадує передусім саме населення, а вже потім – органи місцевого самоврядування. У той же час Європейська Хартія [17] «говорить не тільки про право, а й про реальну здатності органів місцевого самоврядування вирішувати місцеві питання. Саме реальна здатність, перш за все економічна і фінансова, служить головним вразливим місцем в державному законі про місцеве самоврядування». Ратифікація в 1997 році Європейської Хартії вимагають обліку всіх її відправних положень. Європейською Хартією встановлено, що принцип місцевого самоврядування повинен де це дозволяється законом» [17]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [45], прийнятим в 1997 році, розглядає «місцеве самоврядування як визнану і гарантовану Конституцією України [24] самостійну деться про відмежованістю кола справ, наданих місцевому самоврядуванню; не тільки про право, а й про реальну здатності органів місцевого самоврядува надалі, уточнюючи змістовні, просторові і суб'єктивні рамки самоуправлінської державної влади, найбільш точно діяльності населення необхідно самостійні джерела засобів» [37].

Визнається діяльність – це діяльність, що реалізується людьми зовні оформляє самоврядних активність місцевого населення, яке не засновуючи її. Гарантована діяльність – підкріплюється гарантією держави у формі законів і Конституції України [37]. Відмінність формулювань законів в Україні від

Європейської Хартії місцевого самоврядування в тому, що в Хартії [17] «особливо виділяється діяльність органів місцевого самоврядування з можливістю звернень зборів громадян та інших форм прямої демократії», тоді як законодавство України згадує передусім саме населення, а вже потім – органи місцевого самоврядування. У той же час Європейська Хартія [17] «говорить не тільки про право, а й про реальну здатності органів місцевого самоврядування вирішувати місцеві питання. Саме реальна здатність, перш за все економічна і фінансова, служить головним вразливим місцем в державному законі про місцеве самоврядування». Ратифікація в 1997 році Європейської Хартії вимагають обліку всіх її відправних положень. Європейською Хартією встановлено, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і по можливості в Конституції країни» [37]. Конституцією же України (ст.5) [24] визначено, «що єдиним джерелом влади в країні є її народ».

Основні ознаки місцевого самоврядування, що відрізняють його від державної влади, найбільш точно, вказані В. Золотарьовим [19] До таких ознак він відносить [19]: «а) відмінність в характері влади. Місцеве самоврядування – влада підзаконна, діюча в порядку і межах, зазначених їй владою; б) розмежування сфер компетенції. Йдеться про відмежованість кола справ, наданих місцевому самоврядуванню; в) самостійні джерела засобів. Не можна говорити про місцеве самоврядування як про особливий суб'єкт права, якщо йому не надані ті або інші певні і відмежовані кошти для реалізації своїх задач; г) територіально-обмежений виборний принцип».

Таким чином, можна погодитися з В. Гриневич [10, с. 17] визначальним місцеве самоврядування, «як спосіб децентралізації влади, при якому її нижній рівень, найбільш наближений до населення, володіє значною автономією і самостійністю у вирішенні питань місцевого життя, обирається жителями і несе відповідальність перед ними». Надалі, уточнюючи змістовні, просторові і суб'єктивні рамки самоуправлінської діяльності населення необхідно розкрити зміст такої категорії, як «органи місцевого самоврядування» [26].

Згідно з цим, не допускається можливість ототожнення органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями, оскільки останні виникають і припиняють свою діяльність з волі їх членів. Як справедливо зауважує з цього приводу С. Каспарьова [26, с. 65], «прийняття населенням безпосередньо або через представницький орган місцевого самоврядування рішення про відмову від здійснення в межах будь-якої території місцевого самоврядування або ігнорування населенням форм прямого волевиявлення, спрямованих на здійснення місцевого самоврядування, можуть мати правовими наслідками лише припинення здійснення місцевого самоврядування в будь-яких конкретних формах, зміна статусу відповідної території місцевого самоврядування як однієї з форм народовладдя».

Таким чином, здійснення місцевого самоврядування неможливо без наявності уповноважених органів, яким населення території довіряє право вирішувати питання місцевого значення. Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [47] « вони обираються безпосередньо населенням та є органами, які наділені власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення». Це діяльність, право на яку у громадянина виникає відповідно до кваліфікації, зазначеної в документі про початковому, середньому або вищу професійну освіту. Громадянину, який претендує на посаду в органах місцевого самоврядування, необхідно мати рівень професійної освіти, відповідає кваліфікаційним вимогам до певної посади та володіти державною мовою. Для цього йому необхідно мати документи, що підтверджують його кваліфікацію. Це можуть бути дипломи про освіту, дипломи про професійну перепідготовку, посвідчення або свідоцтва про підвищення кваліфікації. У службі в органах місцевого самоврядування існує внутрішня спеціалізація посад. Відповідно, за певною посади передбачається наявність певної спеціалізації відповідного професійної освіти. Рівень кваліфікації службовця в органах місцевого самоврядування повинен бути необхідним і достатнім для вирішення професійних завдань, відповідних його посадовими обов'язками. Рішення професійних завдань і є

професійною діяльністю службовця в органах місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування – діяльність на постійній основі» [59, с. 540].

Це означає, що в стосунках між органом місцевого самоврядування і службовцям лежить трудовий договір. «Постійна основа, як правило, має на увазі штатну посаду, а також в органі місцевого самоврядування» [52].

Таким чином, на нашу думку, можна виділити наступні риси, властиві посадовій особі в органах місцевого самоврядування.

1. Служба в органах місцевого самоврядування – професійна діяльність. Професійна діяльність – це діяльність, право на яку у громадянина виникає відповідно до кваліфікації, зазначеної в документі про початковому, середньому або вищу професійну освіту. Громадянину, який претендує на посаду в органах місцевого самоврядування, необхідно мати рівень професійної освіти, відповідає кваліфікаційним вимогам до певної посади та володіти державною мовою. Для цього йому необхідно мати документи, що підтверджують його кваліфікацію. Це можуть бути дипломи про освіту, дипломи про професійну перепідготовку, посвідчення або свідоцтва про підвищення кваліфікації. У службі в органах місцевого самоврядування існує внутрішня спеціалізація посад. Відповідно, за певною посади передбачається наявність певної спеціалізації відповідного професійної освіти. Рівень кваліфікації службовця в органах місцевого самоврядування повинен бути необхідним і достатнім для вирішення професійних завдань, відповідних його посадовими обов'язками. Рішення професійних завдань і є професійною діяльністю службовця в органах місцевого самоврядування.

2. Служба в органах місцевого самоврядування – діяльність на постійній основі. Це означає, що в стосунках між органом місцевого самоврядування і службовцям лежить трудовий договір. Постійна основа, як правило, має на увазі штатну посаду, а також те, що виконання службовцям своїх обов'язків здійснюється за місцем основної роботи – в органі місцевого самоврядування. Разом з тим «постійна основа» не повинна розумітися тільки як робота «на все

життя», безстроково. Як уже зазначалося, в основі взаємин органу місцевого самоврядування та службовця лежить трудовий договір, який може полягати як на невизначений термін, так і на певний термін в рамках чинного законодавства. Слід визначити, що професійна діяльність на постійній основі передбачає оплату. Відповідно, служба в органах місцевого самоврядування – оплачувана діяльність. Грошове утримання службовцям в органах місцевого самоврядування виплачується тільки за рахунок коштів місцевого бюджету.

3. В основі служби в органах місцевого самоврядування – заміщення посади, що не є виборною. Для того щоб обґрунтовано і правильно застосовувати поняття [47] «службовець в органах місцевого самоврядування», можна ввести наступне розмежування [47]: «а) службовець в органах місцевого самоврядування – це особа, яка виконує обов'язки на посаді, котра є виборної; б) службовець, який замінює виборну посаду, – це особа, яка здійснює свої повноваження на виборній посаді».

4. Сутність служби в органах місцевого самоврядування – забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування. Службовці покликані забезпечувати можливості для реалізації повноважень щодо вирішення питань місцевого значення безпосередньо самим органом місцевого самоврядування або посадовою особою місцевого самоврядування.

5. Служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність в органах місцевого самоврядування, що фінансуються з коштів місцевого бюджету та наділених повноваженнями у вирішенні питань на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування утворюються і наділяються повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення відповідно до закону і фінансуються з коштів місцевого бюджету.

Служба в органах місцевого самоврядування – це діяльність саме в зазначених органах, а не на муніципальних підприємствах, в установах чи організаціях, які створюються для здійснення господарської діяльності.

Таким чином, можна дати наступне визначення службі в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність, щодо забезпечення професіоналізму службовців в органах місцевого самоврядування. Це викликано тим, що найбільш кваліфіковані основні посади в органах місцевого самоврядування, вона спрямована на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування та наділена повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, а також на окремі повноваження органів виконавчої влади які не є виборними, в органах місцевого самоврядування які надаються законом.

2.2. Оцінка якості персоналу і розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

В даний час якість персоналу зі служби в органах місцевого самоврядування, в основному – в комерційні структури сучасним вимогам і виступає не тільки серйозною перешкодою на шляху розвитку державних інститутів та інститутів місцевого самоврядування, а й своєрідним гальмом у реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

До однієї з головних причин такого становища є недостатній рівень професіоналізму службовців в органах місцевого самоврядування. Це викликано тим, що найбільш кваліфіковані і здатні фахівці з-за низької заробітної плати йдуть зі служби в органи місцевого самоврядування, в основному – в комерційні структури. В даний час відсутня єдина система підготовки кадрів службовців в органах місцевого самоврядування всіх рівнів, їх ротації і просування. Не ведеться робота з попереднього відбору молодих кадрів на посади провідних фахівців, формування кадрового резерву за основними групами посад.

При призначенні на посади безумовний пріоритет віддається принципам особистої лояльності, груповим інтересам над міркуваннями професійної і ділової придатності. При цьому дані принципи стали поширюватися не тільки

на керівні посади, а й на рівень безпосередніх виконавців, що призводить іноді до повного невиконання органами місцевого самоврядування своїх функцій і зриву поставлених цілей. Відбувається зрошування частини публічного апарату з окремими комерційними структурами, пряме делегування останніми своїх представників в органи місцевого самоврядування на вищі і головні посади.

Свою долю і матеріальне благополуччя ця частина публічного апарату пов'язує виключно з режимом бюрократичного поділу будь-якого виду ресурсів, пільг, привілеїв і є потужною опозицією процесам демократичного реформування країни.

Інша, більш глибоко лежить причина зниження якості роботи органів місцевого самоврядування, пов'язана з відсутністю належного контролю за діяльністю апарату, що сприяє зростанню корупції. При цьому «високий рівень корумпованості публічних службовців парадоксальним чином поєднується з їх соціальною незахищеністю. В органах влади часто відсутня персональна відповідальність за прийняті рішення, зберігається система «кругової поруки». Практично жодного разу за останні роки конкретний голова міста або громади не пішов у відставку за власною ініціативою в зв'язку з гострими кризовими ситуаціями на ввіреній йому території» [35, с. 15].

Поширена система колегіальних рішень, перекладання складних питань на заступників, а в разі безглуздостей і помилок – пошуку «стрілочників» на рівні простих виконавців. Залишаються неврегульованими питання виконання органами місцевого самоврядування в умовах ринкової економіки функцій управління підприємствами, надання органами місцевого самоврядування послуг комерційного характеру. Поєднання в одній особі у частині службовців в органах місцевого самоврядування адміністративного статусу і підприємницького характеру діяльності дискредитує саму ідею місцевої влади.

Подібне становище в цілому сприяє тому, що значна частина найбільш ініціативних, кваліфікованих і соціально мобільних працівників воліє працювати не на службі в органах місцевого самоврядування, або йти з неї після декількох років роботи. У свою чергу, фіксоване грошове утримання

службовців в органах місцевого самоврядування, незалежне від результатів їхньої праці, залучає на службу в органах місцевого самоврядування безликих, безініціативних і слухняних працівників з низьким рівнем кваліфікації. Зрозуміло, що в такому «болоті» загинуть всі прогресивні починання. В результаті відбувається зниження професійного, освітнього і культурного рівня управлінського персоналу, зниження бюрократичної культури, навичок діловодства.

У контексті продовження реорганізації органів місцевого самоврядування є необхідність ліквідувати районні ради районів та завершити реорганізацію територіальних громад в умовах відтоку молодого населення із сільських місцевостей. Прирівнювання служби в органах державної та місцевої влади є застарілим та недоречним з огляду на різні права, гарантії та завдання, які стоять перед службовцями. Тому пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III в частині розширення прав ОМС зі здійснення своєї кадрової політики [43].

«Мета законопроекту – вирішити проблему обов’язкового звільнення кадрів в ОМС в умовах їх дефіциту, виключити існування «граничного віку перебування на службі в ОМС» (ст. 18 Закону) та, відповідно, таку підставу припинення служби в ОМС (ст. 20 Закону)» [43].

«Прийняття законопроекту є необхідним кроком з огляду на те, що саме місцева влада є відповідальною за створення умов для забезпечення життєдіяльності місцевих громад для чого вона повинна органів місцевого самоврядування у певних місцевостях – для молоді, яка таки не стала частиною «відтоку населення», буде важче влаштуватися на службу» [43].

Втім, зазначено, що «така ініціатива не лише забезпечить можливість і далі працювати посадовцям в ОМС, де немає об’єктивної можливості знайти іншу компетентну (чи бодай якусь) людину. З іншого боку, виключення граничного віку може призвести до «консервації» органів місцевого самоврядування у певних місцевостях – для молоді, яка таки не стала частиною «відтоку населення», буде важче влаштуватися на службу у ОМС через те, що

посадовці похилого віку зможуть обіймати посади допоки самі не захочуть піти або навіть до смерті» [43].

Разом з тим, не варто забувати, що дія закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [47] поширюється не лише на місцеві ради у сільській місцевості та невеликих ОТГ, але й на міські ради у великих обласних центрах. Тобто, «доступ молоді до роботи у місцевому самоврядуванні може бути заблокований не лише у місцях, звідки молодь їде, але й у мегаполісах, куди молодь виїжджає. Більше того, у великих містах посади у органах місцевого самоврядування пов'язані зі значно більшими корупційними ризиками – особливо по мірі того, як ОМС отримують все більше повноважень у рамках децентралізації» [36]. А тому бажання розставатися із впливовою посадою у «досвідченого фахівця» буде значно менше [43].

Як зазначено у аналітичному звіті [1; 27]: «Незважаючи на відносно високий рівень формальної освіти посадових осіб місцевого самоврядування (72,7% мають повну вищу освіту, є випускниками університетів) до системи навчання або підвищення кваліфікації протягом усієї служби в органах місцевого самоврядування залучена незначна частина працівників. Це зумовлено низкою чинників.

Поперше, посадові особи впливає на рівень компетентності працівників не мають відповідного досвіду роботи, зокрема 40-60% [1]: «працівників здійснюють свої функції та повноваження вперше, що має наслідком відсутність необхідних знань, вмінь і навичок».

Подруге, значна плінність посадових осіб місцевого самоврядування також впливає на рівень компетентності працівників. За даними «Програми DOBRE, з кожним роком зростає потенційна група (як посадових осіб, так і депутатів місцевих рад) до участі в програмах підвищення кваліфікації, особливо серед представників об'єднаних територіальних громад, а навчання або підвищення кваліфікації протягом підходів в організації та здійснення навчальних заходів» [27] тому кількісні потреби в навчанні представників ОТГ регіонів показано у Додатку Г.

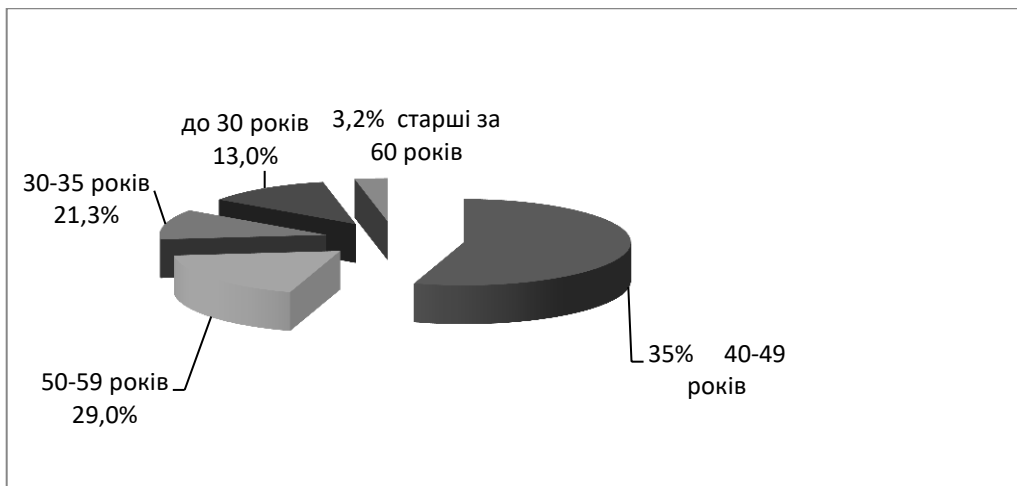


Рис. 2.1. Питома вага службовців органів місцевого самоврядування за віком у Житомирській області

Якщо провести нескладні статистичні розрахунки [30], то можна встановити, що медіанний (серединний) вік для даної сукупності становить приблизно 45 років. Розподіл опитаних за віковими інтервалами відображає явна перевага інтервалу 40-49 років (35%). На другому місці за питомою вагою варто інтервал 50-понад 60 років (31%). При цьому частка молодих працівників у віці від 18 до 30 (13%). Видно, що значна частина службовців знаходиться в передпенсійному та пенсійному віці [1; 21].

Велика частина пенсіонерів 7% – це жінки, оскільки вони виходять на пенсію раніше, та й їх чисельний склад в органах місцевого самоврядування більше [30]. Дані показники означають, що при виході на пенсію останньої вікової групи може скластися ситуація нестачі кваліфікованих кадрів служби в органах місцевого самоврядування з відповідним досвідом роботи.

Аналіз свідчить [33]: чим вища посада, тим старша особа, яка її обіймає. Молодь (до 30 років включно) в основному займають посади провідних фахівців, фахівців II і I категорії (старші і молодші посади служби). Розподіл службовців, при якому вся молодь сконцентрована в нижній частині службової ієрархії, означає утворення довгою і недостатньо прозорою черзі на просування по кар'єрних сходах. Відсутність чіткої і прогнозованої перспективи робить

безглуздим перебування в установі, в якому трудове винагороду сильно залежить від посади і стажу, а, отже, носить відкладений у часі характер.

Однак там, де немає перспективи кар'єрного росту – немає накопичення і трансляції навичок і досвіду – молодий працівник розглядає службу в органах місцевого самоврядування лише як місце тимчасового перебування для придбання мінімально необхідного соціального та людського капіталу.

При першій зручній нагоді він її покине заради більш високої заробітної плати в приватному секторі економіки. Молоді фахівці відчуваючи відсутність перспектив, з самого початку займаються вибудовуванням зв'язків, які стануть в нагоді в майбутньому, і пошуком нової більш перспективної роботи. В системі, побудованої за принципом «внутрішнього ринку праці», обов'язковий вихід на пенсію в установленому віці є необхідною умовою збереження та нарощування людського капіталу. Не випадково, організація служби в органах місцевого самоврядування в багатьох країнах передбачає ранній вихід на пенсію. Він стимулюється високою пенсією і можливістю переходу на високооплачувану роботу в приватному секторі.

Коли цього не відбувається, настає свого роду старіння персоналу, яке стримує систему внутрішнього просування кадрів. Внаслідок цього претендує на просування молодь покидає службу в органах місцевого самоврядування, що викликає великі фінансові та соціальні втрати.

При аналізі стажу працівників, виявляється, що найбільшу кількість службовців має загальний трудовий стаж роботи в середньому близько 27,14 років. При цьому середній стаж служби в органах місцевого самоврядування з досліджуваної сукупності становить 9,5 років [1; 27].

Переважним інтервалом стажу служби в органах місцевого самоврядування є період від 1 до 5 років (25,4%), потім період від 6 до 10 років (23,7%) і від 11 до 15 років (22%) [1; 27].

Таким чином, більша частина службовців органів місцевого самоврядування спочатку набувала стаж і досвід роботи в інших сферах, а значить, більшість з них не є так званими «кар'єрними апаратниками», не

володіють достатнім професіоналізмом і рівнем знань в галузі публічного управління.

У зв'язку з цим особливий інтерес представляє аналіз рівня освіти службовців органів місцевого самоврядування Житомирської області.

З економічної точки зору являє інтерес розподіл чисельності опитаних працівників з вищою освітою за профілем і черговості його отримання. З огляду на характер проблем, що стоять перед працівниками, можна припустити, що саме економічне, юридичне або освіту в галузі соціальних наук є найбільш адекватними для більшості службовців в органах місцевого самоврядування. Проаналізуємо розподіл працівників, що заміщають посади в органах місцевого самоврядування, за профілем базової вищої професійної освіти [1; 33]: таким чином, близько 28,19% службовців в органах місцевого самоврядування мають вищу професійну освіту за спеціальністю «економіка і управління», 11,25% – за фахом «юрист», 4,74% – за фахом «публічне управління та адміністрування».

Ці результати підтверджуються наступними взаємопов'язаними показниками: показниками оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування та причинами такого становища. Недостатня ефективність роботи органів місцевого самоврядування визначається недостатнім фінансуванням даних установ і низькою матеріальною мотивацією їх співробітників. Значення низького професійного рівня кадрів в оцінці ефективності роботи оцінено як незначне (табл. 2.1). Інші фактори, що впливають на результативність роботи, оцінені були. Варто відзначити, що на дане питання відповіли всі.

При оцінці власної роботи і рівня кваліфікації (які, по суті, є внеском у загальну ефективність організації) відповіді респондентів розподілилися наступним чином: професіоналами себе вважають 3,4%, добре працюють 59,3%, «отримати підвищення кваліфікацію не завадило б» 37,3 % із 89 опитаних [1].

**Причини низької оцінки ефективності роботи виконавчих органів
місцевого самоврядування Житомирської області [1; 57]**

Показник	Відсоток від загальної кількості респондентів, %
Недостатнє фінансування (слабке матеріально-технічне забезпечення структурних підрозділів та ін.)	54,2
Недостатня матеріальна мотивація (Низький рівень заробітної плати службовців в органах місцевого самоврядування)	44,1
Низький професійний рівень кадрів служби органів місцевого самоврядування	1,7

Таким чином, і цей аналіз ілюструє, що проблема недостатньої ефективності роботи органів влади в цілому, на думку самих працівників, обумовлена основному зовнішніми факторами (табл. 2.1).

Перший фактор – недостатнє фінансування структурних підрозділів, їх слабке матеріально-технічне забезпечення – обумовлений можливостями місцевого бюджету. Тут необхідно зазначити, що місцеві бюджети Житомирської області є незбалансованими за рівнем доходів і витрат. У видатковій частині бюджету найбільшими є такі статті: житлово-комунальне господарство, соціальний захист населення, освіту, охорону здоров'я і фізична культура. В сумі вони становлять 78,22% усіх витрат, що цілком закономірно, так як ці витрати визначають умови і можливість проживання населення на даній території [34].

Таким чином, склад службовців органів місцевого самоврядування Житомирської області характеризується сильно вираженою гендерної та вікової асиметрією. Хоча жінок на службі в органах місцевого самоврядування значно більше, ніж чоловіків, вони в основному зосереджені в нижній частині ієрархії. Аналогічно виглядає і вікова структура: молодь в основному знаходиться на молодших службових позиціях. В силу свого віку багато працівників мають освіту, отриману ще в доперестройки час і, мабуть, погано пристосоване до мінливих функцій сучасної служби в органах місцевого самоврядування. В

результаті молодь не має стимулів довго затримуватися на службі, залишаючи чиновників старших вікових груп без видимої конкуренції знизу і ззовні. Все це не сприяє накопиченню і оновленню людського капіталу службовців в органах місцевого самоврядування і негативно впливає на їх якість.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Програма розвитку кадрового потенціалу Коростишівської міської ради

Кадрова політика органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати їх нормальне функціонування на основі формування ефективної системи роботи з кадрами, яка спрямована на розвиток кадрового потенціалу та підбір кадрів служби в органах місцевого самоврядування. Виходячи з зазначеного для Коростишівської міської ради була розроблена Програма розвитку кадрового потенціалу служби на рівні органу місцевого самоврядування (далі Програма) (Додаток Д).

Основними цілями даної Програми виступають: а) посилення відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за результат своєї діяльності; б) створення в органах місцевого самоврядування умов для роботи сучасних професійних управлінських кадрів. Пріоритетні напрямки реалізації Програми спрямовані на: а) підвищення культури управління в органах місцевого самоврядування; б) формування та використання кадрового резерву на заміщення вакантних посад служби органів місцевого самоврядування; в) поліпшення інформаційно-методичного забезпечення кадрової політики органів місцевого самоврядування; г) вдосконалення системи мотивації та стимулювання праці службовців органів місцевого самоврядування.

Кожний пріоритетний напрямок Програми включає в себе певні завдання, комплекс заходів, нормативне забезпечення та очікувані результати. В аспекті підвищення культури управління передбачено реалізацію наступних напрямів: розвиток культури публічного управління; встановлення стандартів діяльності

службовців; зростання рівня професіоналізму службовців; освоєння нових кадрових технологій в органах місцевого самоврядування.

Реалізація даних напрямків забезпечується за допомогою [18]: «а) впровадження в органах місцевого самоврядування норм службової етики і правил службової поведінки службовців в органах місцевого самоврядування; б) сприяння громадської ініціативи по виявленню порушень службовцями встановлених норм службової етики та правил службової поведінки; в) встановлення в системі служби посадових стандартів і кваліфікаційних вимог відповідно до затверджених положеннями; розробки та впровадження системи оцінки виконання службових обов'язків; г) розвитку системи конкурсного заміщення посад служби; д) впровадження системи індивідуальних стажувань службовців в органах державної влади, органах місцевого самоврядування; сприяння розвитку системи обміну досвідом між органами державної влади, органами місцевого самоврядування; е) розробки сучасних стандартів загальнотеоретичної підготовки службовців у сфері публічного управління, стандартів професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації; ж) формування місцевого замовлення на розробку програм додаткової професійної освіти, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців; формування експертно-консультаційних груп з оцінки та відбору кращих програм і викладачів; з) розробка і реалізація методики проведення атестації службовців в органах місцевого самоврядування».

Формування та використання системи кадрового резерву повинне забезпечити [33]:

По-перше, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за рахунок поліпшення «якості» кадрового складу. По-друге, оновлення і зростання кваліфікації кадрового складу службовців з урахуванням їх потреб і використання нових кадрових технологій.

Виконання поставлених завдань забезпечується наступними заходами: а) формуванням системи заміщення вакантних посад на основі раціонального використання резерву кадрів службовців в органах місцевого самоврядування;

б) вдосконаленням процедур формування і відбору кандидатів в резерв кадрів службовців, в тому числі проведення масштабних відкритих конкурсів з формування «кадрових резервів органів місцевого самоврядування області» [34]; в) організацією для осіб, включених в резерв, які не проходили раніше службу в органах місцевого самоврядування, спеціальної курсової навчання з основ державного і муніципального управління з подальшою короткостроковою стажуванням в профільному підрозділі виконавчого органу місцевого самоврядування.

Проведення зазначених заходів сприятиме: а) поліпшення якісного складу службовців в органах місцевого самоврядування; б) забезпечення рівних умов доступу громадян в резерв кадрів служби відповідно до рівня кваліфікації та професійними навичками; в) кар'єрному росту в органах місцевого самоврядування; формування системи планування кар'єри службовців в органах місцевого самоврядування; г) створення єдиного кадрового простору службовців в органах місцевого самоврядування.

Удосконалення системи інформаційно-методичного забезпечення кадрової політики органів місцевого самоврядування передбачає інформатизацію системи кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування, яка здійснюється шляхом:

а) впровадження в органах місцевого самоврядування сучасного програмного забезпечення для ведення кадрової документації, використання процедур оцінки кадрового потенціалу (в тому числі тестування персоналу при прийомі на роботу і кадрові переміщення, ведення індивідуальних програм навчання службовців та кар'єрного росту);

б) інформаційно-методичного забезпечення проведення кадрової політики відповідно до сучасних формами і методами управління персоналом, результатами досліджень у сфері кадрової політики різних органів місцевого самоврядування.

Інформаційно-методичне забезпечення буде сприяти скороченню терміну адаптації нових співробітників на посаді, підвищення якості підготовки до

виконання посадових обов'язків; а також підвищенню якості роботи кадрових служб; що в кінцевому підсумку призведе до створення єдиної інформаційної мережі кадрових служб органів місцевого самоврядування в державі.

Удосконалення системи мотивації та стимулювання праці службовців в органах місцевого самоврядування. Цей фактор має велике соціально-економічне значення в діяльності органів місцевого самоврядування. Успішне вирішення цього завдання покликане сприяти:

- по-перше, підвищення привабливості служби для ініціативних і успішних фахівців;
- по-друге, зростання соціального статусу службовців;
- по-третє, розвитку системи соціальних програм за участю молодих фахівців, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим доцільно прискорити розробку та впровадження в органах місцевого самоврядування системи матеріальної винагороди службовців на основі показників результатів діяльності, а також програм пільгового і контрактного іпотечного кредитування службовців органів місцевого самоврядування.

Очікувані результати: єдині прозорі норми оплати праці для всіх службовців; підвищення привабливості служби. Виконання програми сприятиме пошуку і використанню сучасних методик і кадрових технологій, які дозволяють більш ефективно вирішувати проблеми компетентності та мотивації персоналу з одночасною зміною внутрішньої політики органів місцевого самоврядування та ставлення персоналу до праці. Цілі Програми довгострокові і в основному носять соціальний характер, тому результати її реалізації можуть проявитися не відразу. В цілому вони можуть бути виражені в результатах успішної роботи органів місцевого самоврядування та представлені у вигляді показників: реалізація успішної місцевої програми, соціально-психологічного клімату в колективі, престижності роботи в органах влади на місцевому рівні.

3.2. Формування системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів місцевого самоврядування

Однією з найважливіших завдань кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування є організація професійної перепідготовки і система безперервного підвищення кваліфікації службовців. Під професійною перепідготовкою фахівців (у межах розробленої Програми розвитку кадрового потенціалу Коростишевської міської ради) розуміється навчання службовців «з метою отримання працівниками теоретичних знань, практичних навичок в нових і традиційних для управління у сферах і напрямках діяльності, необхідних для виконання службовцями в органах місцевого самоврядування нових видів професійної діяльності» [11, с. 66]. Професійна перепідготовка здійснюється установами вищої та професійно-технічної освіти за додатковими професійними освітніми програмами двох типів, один з яких забезпечує вдосконалення знань фахівців для виконання нового виду професійної діяльності, інший – для отримання додаткової кваліфікації.

Таким чином, встановлено, що перепідготовка кадрів в обов'язковому порядку проводиться:

а) при посадових переміщеннях (призначення на посаду в органах місцевого самоврядування іншої спеціалізації або категорії посад), які потребують отримання поглиблених знань в конкретних сферах діяльності;

б) при включенні до складу резерву кадрів на посаду більш високої категорії посад;

в) для осіб, вперше прийнятих на службу в органи місцевого самоврядування, протягом першого року роботи (якщо вони не мають базової професійної освіти з публічного управління або раніше не перебували на службі в органах місцевого самоврядування).

Під підвищенням кваліфікації нами розуміється безперервне оновлення теоретичних і практичних знань службовців в зв'язку з необхідністю освоєння ними сучасних методів вирішення професійних, управлінських завдань і

постійним підвищенням вимог до освітнім стандартам. Підвищення кваліфікації службовців проводиться відповідно до наявних потреб, але, підвищення їх професійної кваліфікації та вдосконалення. Головна мета підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів полягає в тому, щоб забезпечувалося постійна відповідність рівня загальноосвітньої і професійної підготовки працівників сучасним вимогам, що розвиваються об'єктів управління і досягненням науки управління. Підготовка та перепідготовка службовців, підвищення їх професійної кваліфікації та вдосконалення ділових якостей є одним з головних напрямків всієї кадрової роботи органів місцевого самоврядування.

Велике значення в діяльності займає організація навчання керівників і фахівців ОТГ. Це особлива категорія службовців в органах місцевого самоврядування, так як в сільській місцевості особливо актуальні питання регулювання кадрових процесів, і їх ефективне рішення багато в чому буде залежати від сільських органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з особливостями самої сільської місцевості: обмеженість сфери прикладання праці, відсутність великих організацій, здатних самостійно організувати роботу з персоналом, переважання щодо дрібних організацій різних профілів діяльності, яким потрібні фахівці різних професій в невеликих кількостях, наявність сільськогосподарського виробництва з його багатокладної економікою (колективні, приватні, фермерські, особисті селянські господарства).

Для цієї категорії працівників розроблена гнучка система навчання, яка включає в себе [30]: практичні та професійні аспекти; правові основи місцевого самоврядування; теорію і практику управління; психологічні аспекти управлінської діяльності; консультації з різних проблемних питань. Крім цього використовуються різні форми проведення навчання: семінари, в тому числі і виїзні на базі будь-якої ОТГ, «круглі столи», ділові ігри, стажування, дискусії, «мозковий штурм», ситуаційні задачі.

У той же час в системі підготовки і підвищення кваліфікації службовців в органах місцевого самоврядування багато невирішених питань. В основному вони пов'язані з обмеженими можливостями місцевого бюджету: це оплата за навчання, технічне оснащення методичних та інформаційних центрів, організація поїздок в інші регіони з метою вивчення та обміну досвідом роботи та ін.

На нашу думку, давно назріла нагальна потреба в розробці та реалізації планів і програм розвитку органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити розвиток державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування. Поліпшенню системи підбору, розстановки службовців, створення стійкої і сильної мотивації, спрямованої на підвищення продуктивності діяльності, формуванню спрямованості на прогресивний особистісно-професійний розвиток.

У діяльності органів місцевого самоврядування важливе місце займає оплата праці працівників. Розмір грошового утримання службовця залежить не тільки від його статусу і функціонального навантаження, але і від преміальної винагороди, яка виплачується за результатами праці чиновника. Такий підхід, в принципі, має сприяти забезпеченню сильної мотивації

Системи мотивації і оплати праці можуть вважатися повноцінними і ефективними, якщо вони виконують не тільки відтворювальну функцію, а й стимулюючу. Тобто, винагороди за працю і його результати повинні бути не тільки достатніми для компенсації витрат, що мали місце в процесі трудової діяльності працівників, а й зацікавлювати їх в максимальній реалізації своїх фізичних і інтелектуальних здібностей, отримання тих результатів, які потрібні підприємству, муніципалітету, регіону і державі в цілому. Існує думка, що треба більше платити, – тоді автоматично забезпечимо зарплати, премії, посадового окладу статус потужного стимулу.

Однак, як показують дослідження [32; 33;], високий розмір винагороди – це ще не гарантія пропорційного зростання його стимулюючої ролі і більш

ефективної роботи людини. Психологи науково пояснюють [34], що ефект збільшення заробітку позитивно впливає на кількість і якість праці протягом не більше 3-х місяців, а потім радість підвищення зарплати проходить, про це забувають, і персонал працює в своєму звичайному середньому режимі. Крім того, рівень заробітної плати для чиновника не є визначальним, так як у кожного службовця існує своя власна мотивація. Для абсолютної більшості працівників, особливо керівного рівня, характерний високий рівень соціальних домагань.

Головний фактор їх мотивації – суспільне визнання, успішна кар'єра та ін. Задовольняючи свої амбіції (в хорошому сенсі), вони готові отримувати невелику зарплату. Ясно, що для цієї категорії чиновників необхідна особлива система стимулів. Для другої групи працівників (власне рядових виконавців) головною «приманкою», що призвела їх у «коридори влади», є фактор соціальної стабільності. Переконані в тому, що такі структури стабільніше і надійніше будь-якого бізнесу, вони свідомо йдуть на невелику зарплату, резонно вважаючи: нехай мало, але регулярно. Лейтмотив походу на службу людей з третьої групи – прагнення належати до певної соціальної касти.

В даному випадку службовці в органах місцевого самоврядування. Тому єдиним надійним інструментом сталого, стабільного зростання стимулюючої ролі винагороди є забезпечення залежності його розмірів від конкретних результатів праці. Зрозуміло, мова йде не про кількість підготовлених і підписаних циркулярів, розпоряджень. Немає ясності і в питанні про програму праці службовців. Сьогодні службовець в органах місцевого самоврядування, перш за все, повинен бути висококласним експертом, радником в прийнятті рішень (в тому числі і законодавчих). На жаль, до цього поки далеко.

Сьогодні, мова йде не про кількість підготовлених і підписаних циркулярів, розпоряджень та ефективності виконання праці службовців поставлених перед працівником завдань. Оцінка результатів праці є складовою частиною ділової оцінки персоналу. При цьому питання оцінки результатів праці службовців складний тим, що: по-перше, їх діяльність є специфічною і

професійної – вимагає свої амбіції (в хорошому сенсі), вони готові отримувати невелику зарплату. Ясно, що для цієї категорії чиновників кваліфікації у відповідь на мінливі економічні, соціальні та політичні умови, а по-друге, діяльність чиновників не має конкретних показників оцінки результатів праці. У зв'язку з цим нами запропонована загальна схема оцінки діяльності структурних підрозділів та співробітників виконавчих органів місцевого самоврядування (Додаток К).

Таким чином, як показує рис. у Додатку К видно, що загальна оцінка індивідуальної роботи службовця буде залежати:

1. Від виконання плану індивідуальної роботи, що затверджується керівником структурного підрозділу.

2. Від показників соціально-економічного розвитку території, що мають відношення до даного підрозділу (наприклад, робота відділу благоустрою буде оцінюватися станом доріг, рівнем освітлення, станом зелених насаджень, робота відділу освіти -готовністю шкіл і дитячих садів до опалювального періоду, кількістю аварій в закладах освіти, кількістю експериментальних майданчиків за програмами навчання та ін., або робота загального відділу (канцелярії, управління справами) – терміном очікування розгляду клопотань чи скарг жителів, рівню діловодства та ін.). Результати професійної діяльності службовців в органах місцевого самоврядування позначаються на кінцевих економічних показниках розвитку території, де вони живуть і трудяться.

3. Від підсумків атестації та рівня кваліфікації службовця оцінюють по кваліфікації, вмінню управляти людськими, фінансовими ресурсами, дотримуватися термінів, розробляти важливі документи та ін. – за професійними якостями, розкривається і підтверджуються в процесі проходження атестації.

4. Від дотримання і виконання етичних норм має розглядатися як показник професіоналізму службовця. «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [18] являє собою систему певних моральних стандартів поведінки особливої соціально-

професійної групи, що забезпечує реалізацію функцій управління. Виконання чиновником етичних норм і дотримання адміністративного регламенту контролюється суспільством.

5. Від наявності кандидатури службовця в резерві на заміщення вакантної вищестоящої посади.

Таким чином, службовцям в органах місцевого самоврядування спочатку встановлюються нижчі показники, а потім з урахуванням конкретних, фактичних результатів роботи, які характеризують ступінь і якість виконання ключових функцій і визначаються, перш за все, безпосереднім керівником, за спеціальною методикою встановлюється (з діапазону преміювання) розмір винагороди. Його і може отримувати службовець як свій індивідуальний, заробіток, що враховує не тільки кваліфікацію, посаду працівника, а й, що дуже важливо, фактичний трудовий внесок. Тим самим створюється потужна мотиваційна середовище, в якому керівникам і фахівцям органів управління стане цікавіше реалізовувати свій потенціал повністю, а в фокусі їх цілеспрямованих дій буде позитивна динаміка кінцевих мезоекономічних показників, що рівнозначно підвищенню рівня життя населення на данній території.

ВИСНОВКИ

1. Визначено, що кадрова політика тісно пов'язана з усіма іншими видами політик. Пріоритетні, напрямки та принципи кадрової політики території в сфері служби. В даний час інноваційною діяльністю, управління виробництвом, управління економічною діяльністю, управління персоналом. Встановлено, що кадрова політика впливає на рішення завдань у цих комплексних функціональних підсистемах. Кадрову політику визначено як при значному протидії старій системи управління, під вивісками «нових» підрозділів консервуються колишні засоби і механізми роботи, всупереч новій правовій бази зберігаються застарілі методи підбору і критерії оцінки кадрів не застосовуються на практиці окремі положення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування; посадові особи органів місцевого самоврядування, кадрових служб органу місцевого самоврядування.

2. Визначено першочергові завдання, які стоять перед органами місцевого самоврядування для здійснення єдиної системної кадрової політики: забезпечення дієздатності органів місцевого самоврядування; побудова ефективної системи управління кадрами на основі розроблення та затвердження Концепції кадрової політики, спрямованої на створення оптимального за чисельністю і якістю апарату місцевого самоврядування, умов для реалізації потенціалу кожного працівника; формування нормативної бази реалізації функцій місцевого самоврядування; методичного та наукового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування; посилення контролю за дотриманням і виконанням законодавства в сфері служби в органах місцевого самоврядування; підвищення морально-етичного рівня кадрів служби органів місцевого самоврядування, створення життєздатного етичного кодексу службовця в органах місцевого самоврядування і реальне закріплення його в свідомості працівників, розвиток у службовців почуття патріотизму; підвищення у службовців почуття власної гідності, реабілітація соціальної повноцінності, відновлення високого статусу служби в органах місцевого

самоврядування; формування сприятливого ставлення населення до органів місцевої влади, підвищення суспільного іміджу службовця в органах місцевого самоврядування, зміцнення основ державності.

3. Встановлено, що специфіка служби в органах місцевого самоврядування полягає у забезпеченні спрямовання на забезпечення розвитку державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для на постійній основі на посадах в органах місцевого самоврядування, та спрямувані на реалізацію територіальною громадою права на місцеве самоврядування, наділені повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, а також окремими повноваженнями органів виконавчої влади, які не є виборними, в органах місцевого самоврядування які надаються законом.

4. Доведено, що склад службовців органів місцевого самоврядування Житомирської області характеризується сильно вираженою гендерною та віковою асиметрією. Хоча жінок на службі в органах місцевого самоврядування значно більше, ніж чоловіків, вони в основному зосереджені в нижній частині ієрархії. Аналогічно виглядає і вікова структура: молодь в основному знаходиться на молодших службових позиціях. В силу свого віку багато працівників мають освіту, отриману ще в доперестройки час і, мабуть, погано пристосоване до мінливих функцій сучасної служби в органах місцевого самоврядування. В результаті молодь не має стимулів довго затримуватися на службі, залишаючи чиновників старших вікових груп без видимої конкуренції знизу і ззовні. Все це не сприяє накопиченню і оновленню людського капіталу службовців в органах місцевого самоврядування і негативно впливає на їх якість.

5. Розроблено Програму розвитку кадрового потенціалу служби для Коростишевської міської ради. Основними цілями даної Програми виступають: посилення відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за результат своєї діяльності; створення в органах місцевого самоврядування умов для роботи сучасних професійних управлінських кадрів. Пріоритетні напрямки реалізації Програми спрямовані на: підвищення культури управління в органах місцевого самоврядування; формування та використання кадрового резерву на

заміщення вакантних посад служби органів місцевого самоврядування; поліпшення інформаційно-методичного забезпечення кадрової політики органів місцевого самоврядування; вдосконалення системи мотивації та стимулювання праці службовців органів місцевого самоврядування.

6. Запропоновано до реалізації плани і програми розвитку органів місцевого самоврядування, що спрямовані на забезпечення розвитку державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування. Це передбачає: поліпшення системи підбору, розстановки службовців, створення стійкої і сильної мотивації, спрямованої на підвищення продуктивності діяльності, формування спрямованості на прогресивний особистісно-професійний розвиток.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України: аналітичний звіт. URL :<https://HANJA/PIDVISCH%20KVALIFICACII/analiichnii-zvit-tna-ukraine-2018-2020-final-report-ukr-f-1.pdf>. (дата звернення: 01.07.2020).
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія]. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21-25.
4. Білинська М. М. Субсидіарність як базовий принцип децентралізації влади. *Сучасні проблеми державного та муніципального управління* : Матеріали міжнародної науково–практичної конференції (04.04.2015) / За заг. ред. О. І. Дація, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ. : Академія муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.1, 2015. С. 9-11.
5. Бутко М. Кадрова домінанта державного менеджменту в трансформаційний період. *Вісн. держ. служби України*. 2006. № 4. С. 37-42.
6. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: аналіт. доп. / Г. Макаров, О. Держалюк, Ю. Каплан. Київ : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2011. 54 с.
7. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 12-22.
8. Вороненко В., Феценко І. Кадри забезпечують успіх. Ваше здоров'я. 2011. № 49. URL : <http://www.vz.kiev.ua/?p=3813>. (дата звернення: 02.05.2020).
9. Гошовська В.І., Даниленко Л.І. Інструментальний підхід до розвитку лідерства публічних службовців України. *Інституціоналізація*

публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ, 2019. Т. 5. 94 с.

10. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1 (57). С. 16-19.

11. Дацій Н.В. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / за заг. ред. О.М. Кондрашова. Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. 352 с.

12. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: виклики перед Україною. URL : <http://www.volynnews.com/news/party/detsentralizatsiia-ta-reforma-mistsevoho-samovriaduva>. (дата звернення: 21.05.2020).

13. Децентралізація дає можливість. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/tag/dobre>. (дата звернення: 11.06.2020).

14. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с.

15. Друкер П. Енциклопедія менеджменту: навч. посіб. пер. с англ. Р. Осадчук (ред.). Москва. 2004. 564с.

16. Ємельянов В. М., Верба С. М. Кадрове забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування в Миколаївській області. *Державне управління*. Вип. 135. Том 147. С. 60-65.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian> (дата звернення: 12.08.2020).

18. Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного Агентства з питань державної служби від 05 серпня 2016 року №158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>. (дата звернення: 06.09.2020).

19. Золотарьов В.Ф. Сутність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/3/01.pdf>. (дата звернення: 23.09.2020).
20. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України* : зб. наук. пр. 2014. № 4. С. 35-40.
21. Карпа М. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади. Збірник наукових праць. *Ефективність державного управління*. Вип. 36. 2018. С. 27-36.
22. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. URL : file:///C:/Users/Kostia/Downloads/aplup_2015_4_6.pdf. (дата звернення: 20.09.2020).
23. [Кодексу законів про працю України](https://urist-ua.net/кодекси/кодекс_законів_про_працю_україни/стаття_1/) від 23 липня 1996 року. URL : https://urist-ua.net/кодекси/кодекс_законів_про_працю_україни/стаття_1/. (дата звернення: 23.10.2020).
24. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 11.07.2020).
25. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу органів місцевого самоврядування як складова розвитку громадянського суспільства. *Вісник НАДУ*. 2002. № 2. С. 135-149.
26. Краснопорова С.В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія. Київ : НАДУ, 2010. 268 с.
27. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування України: аналітична записка. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/476/new_KO.pdf. (дата звернення: 13.11.2020).
28. Манжула А. А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вирішенні соціальних проблем у регіоні / *Город, регион,*

государство: проблемы распределения полномочий / НАН України. Інститут економіко-правових досліджень / ред. кол; В. К. Мамутов (отв. ред.) – Донецьк : Юго-Восток, 2003. С. 227-233.

29. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту / Пер. з англ. Москва : Діло, 2002. 704с.

30. Методичні рекомендації щодо рішень новообраної місцевої ради з інституційно-організаційного (кадрового) забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/632/1.pdf>. (дата звернення: 16.09.2020).

31. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія [Текст] : монографія. Київ. Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.

32. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. 62 с.

33. Місцеве самоврядування в Україні. Асоціація міст в Україні: аналітичний звіт 2018 р. URL : https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print_0.pdf. (дата звернення: 29.11.2020).

34. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 року / Аналітичний звіт. URL : http://surdp.eu/uploads/files/Analytical_Report_Main_part_UA.pdf. (дата звернення: 18.10.2020).

35. Основи публічного управління та антикорупційної діяльності : навч. посіб. / Карташов Є.Г., Дацій Н.В., Драган І.О., Антонов А.В., Шпак Ю.В. Київ : Освіта України, 2020. 304 с.

36. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування у виконавчому апараті обласної ради (нова редакція). URL : <https://www.mk-oblrada.gov.ua/poryadok-provedennya-konkursu-na-zamishchennya-vakantnyh-posad>. (дата звернення: 23.09.2020).

37. Принципи місцевого самоврядування та їх закріплення в

Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції і законах України.
URL: <http://agroua.net/economics/documents/category-36/doc-34> (дата звернення: 15.10.2020).

38. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>. . (дата звернення: 05.09. 2020).

39. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування Наказом затверджено Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НА України з питань державної служби від 07.11.2019 р. № 203-19 . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text>. (дата звернення: 23.09.2020).

40. Про працю : проект Закону від 4.03.2020р. № [522-IX](#). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833. (дата звернення: 23.12.2020).

41. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 . (дата звернення: 19.09.2020).

42. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 17.05.2020).

43. Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (щодо граничного віку перебування на службі) : проекту Закону України від 27.10.2020. № 4276. URL : (дата звернення: 23.11.2020).

44. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19. (дата звернення: 23.09.2020).

45. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня

1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#>. (дата звернення: 18.09.2020).

46. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР – / URL : <http://zakon.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 23.08.2020).

47. Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні : Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, ст. 175) URL : (дата звернення: 23.08.2020).

48. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст.290. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>. (дата звернення: 20.06.2020).

49. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. / [О.В. Скидан, В.П. Яковчук, Є.І.Ходаківський, Н.В. Дацій та ін.]. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

50. Робінс Стефан П. Основи менеджменту / пер. з англ. А. Олійник та ін. Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. 671 с.

51. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип. 10. С. 219-229.

52. Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень. URL : <https://imi.org.ua/advice/struktura-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-protseduri-uhvalennya-rishen-i2364>. (дата звернення: 11.11.2020).

53. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

54. Управління персоналом організації. Підручник / За ред. А. Я. Кибанова. Москва. 1997. 358 с.

55. Федулова Л. І. Менеджмент організацій: Підручник. Київ: Либідь,

2004. 448 с.

56. Штрехова С. В. Кадрова політика: важелі впливу на ефективність, механізми та інструменти реалізації. *Економічний часопис ХХІ*. 2012. № 3-4. С. 66-70.

57. Янішевська О.П. Теоретичні підходи до визначення ефективності кадрова політика в органах місцевого самоврядування. *Наукові читання – 2020: зб. тез доповідей наук.-практ. конф. науковопедагогічних працівників, докторантів, аспірантів та молодих вчених ННІ економіки та агробізнесу Поліського національного університету*. Житомир: Поліський національний університет, 2020. С. 263-265.

58. Янішевська О.П. Шляхи покращення кадрової політики в органах місцевого самоврядування. *Економіка та менеджмент у період цифрової трансформації бізнесу, суспільства і держави* : матеріали Ювілейної Міжнародної науково-практичної конференції (28- 29 травня 2020 року, м. Запоріжжя). Запоріжжя : наук. ред. Н.Г. Метеленко. ЗНУ Інженерний інститут, 2020. С.437-440.

59. Yanishevskia O. Increasing the level of competencies of management staff at the local and regional levels. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації* : Матеріали ІІ Всеукраїнської науковопрактичної конференції за міжнародною участю, 23 червня 2020 року. Житомир : ЖНАЕУ, 2020. Р. 539-542.

60. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin. Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. 3rd ed. Cambridge, MA [etc.], 1988. 349 p.