

*Л. В. Поп'юк,  
здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління  
містом,  
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

## **УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ ПРОЦЕСАМИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*L.V. Popiuk,  
PhD student of the Department of Regional Administration, local self-government and of city  
management,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

### **PERSONNEL MANAGEMENT PROCESSES IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE**

*Стаття присвячена дослідженню управління кадровими процесами в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, сутності та значущості управління цими процесами як чинника розвитку місцевого самоврядування, підвищення ефективності та результативності діяльності його виконавчих органів. Висвітлено основні проблеми управління кадровими процесами в системі органів місцевого самоврядування України, конкретизуються тенденції розвитку служб управління кадрами виконавчих органів місцевого самоврядування.*

*The article of researches personnel management processes in the context of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, the nature and importance of management of these processes as a factor of local government, improving the efficiency and effectiveness of its executive. The basic problem of personnel management processes in the system of local self-government in Ukraine, specifies trends personnel in local self-government authorities.*

**Ключові слова:** *кадрові процеси, управління кадровими процесами, служба в органах місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування, кадрова політика в органах місцевого самоврядування.*

**Keywords:** *personnel processes, processes management, personnel, local self-government authorities, local government reform, personnel policy local self-government.*

**Постановка проблеми.** На сьогодні модель служби в органах місцевого самоврядування, яка діє згідно з принципами верховенства права, є нейтральною до політики, лояльною до громадян, яким слугує, та шанує їх інтереси, не є глибоко вкоріненою в Україні. Вирішення цієї проблеми лежить в царині осучаснення інституційної й кадрової парадигми місцевого самоврядування. Стає все більш очевидним, що служба в органах місцевого самоврядування, враховуючи помилки минулого, має бути готовою відповісти на виклики, що постали перед системою місцевого самоврядуванням сьогодні. А тому вона має бути передусім високоінтелектуальним соціально-культурним інститутом, в якому ключовим суб'єктом є посадова особа. При цьому слід враховувати, що посадові особи місцевого самоврядування, наділені законодавством обов'язками та зобов'язаннями перед територіальною громадою й державою, перш за все є особистостями. Це потребує звернення до мотиваційного джерела поведінки посадовця, яке формує

винятково індивідуальне ставлення до його нових можливостей розвитку особистості. Аналіз управління кадрами місцевого самоврядування в Україні показав, що їх посадові особи не мають перспективи довгострокового і стійкого розвитку: темп зростання номінальної і реальної заробітної плати суттєво відстає від росту рівня інфляції; посилюється залежність плинності кадрів від політичних впливів, що не дає впевненості у поступовому кар'єрному зростанні; рівень їх освіти, як і процес підвищення кваліфікації, фактично неконтрольовані з боку держави; підвищення кваліфікації є несистемним і, в результаті сплесків плинності кадрів у роки проведення місцевих виборів, не дає можливості суттєво збільшувати кількість посадових осіб, які підвищили кваліфікацію. Зважаючи на це управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування набуває особливої значущості і фактично стає центральною проблемою.

Без вирішення цієї проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні [8] на базі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування буде або взагалі неможливим, або спричинить такі суспільні процеси, зміст та спрямованість яких може призвести до деморалізації суспільних відносин, до неналежного виконання посадовими особами своїх обов'язків, до низького рівня якості надаваних ними послуг громадянам і, як результат, до підриву авторитету місцевого самоврядування в українському суспільстві.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.**

Безпосередньо вивчення питань управління органами державної влади започатковано та знайшло найбільш ґрунтовне висвітлення у наукових працях С.Алексєєва, Н.Гончарук, В.Куйбіди, Н.Нижник, В.Олуйка, О.Пархоменко-Кучевіл, Л.Пашко, І.Сурай, С.Серьогіна та ін., в яких система управління кадрами розглядалась як складова та невід'ємна частина управління в органах публічної влади. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним напрямкам роботи з кадрами органів державної влади та проблемам, що тісно пов'язані з цією сферою діяльності, комплексне та узагальнююче дослідження управління кадровими процесами саме в органах місцевого самоврядування на сьогоднішній день відсутнє.

**Мета статті** – дослідити управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, визначити основні орієнтири підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування, а також тенденції розвитку служби в органах місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Обраний Україною євроінтеграційний вектор передбачає суттєву трансформацію системи публічного управління, ключовим елементом якої є місцеве самоврядування. Тому сьогодні характер трудової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування суттєво змінюється, що ставить підвищені вимоги до формування та реалізації кадрової політики в системі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, особливо важливим є питання управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування у умовах реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Як свідчить досвід, попередні спроби реформ виявилися неефективними, оскільки здійснювалися без належної наполегливості і не враховували специфічні закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, “місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” [7].

Ці положення є правовою основою для конструювання і запровадження процедур, які реалізуються органами місцевого самоврядування і обумовлені процесуальними формами здійснення місцевого самоврядування. Зазначимо, що розрізняють установчу, нормотворчу, контрольну, регламентну і статутну процесуальні форми [2, с. 603].

В Україні цього року розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка передбачає передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливою складовою та запорукою реалізації цієї реформи є формування спроможних громад, яке відбувається шляхом об'єднання територіальних громад. Вже у 159 об'єднаних територіальних громадах призначено перші місцеві вибори на 25 жовтня 2015 року. По завершенню виборчого процесу, відповідно до пункту 6 статті 14 Закону України “Про місцеві вибори”, новоствореними радами будуть прийматися рішення про оголошення виборів старост та відбір працівників у новостворені виконавчі органи ради громади, а також будуть затверджуватися статuti цих територіальних громад та положення про старосту.

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки в інституційному аспекті передбачається удосконалення системи прогнозування розвитку кадрового потенціалу та удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті [5], адже відповідно до законодавства і в межах закріплених ним повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють управління (в тому числі і кадровими процесами в органах місцевого самоврядування) у певних формах, які визначаються процедурами управлінської діяльності.

Під процедурою Н.Нижник розуміє “сукупність загальноприйнятих і спеціальних правил, офіційно встановлених чи прийнятих у відповідності зі звичаєм, які визначають здійснення різноманітних актів, дій,

форм взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин або порядок оформлення якихось справ, що спрямовані на досягнення певного результату” [3, с. 198].

В.Малиновський визначає процедуру як “порядок здійснення дій, необхідних для реалізації поставленої цілі, вирішення конкретного завдання. Відносно органів виконавчої влади процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв’язок цих дій, засоби їх оформлення та фіксації” [1, с. 475].

Ми під поняттям “процедура” будемо розуміти визначений порядок здійснення послідовних, узгоджених, обмежених певними часовими рамками дій для досягнення поставлених цілей, що фіксується відповідними актами.

Оскільки кадрові процедури встановлюються правовими нормами, то вони є юридичним явищем і процесуальним елементом правопорядку. Система відповідних кадровим процедурам дій органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян і система правовідносин, що складається в результаті цих дій, утворюють кадрові процеси.

Розрізнятимемо ідеальні, формальні і реальні кадрові процеси в органах місцевого самоврядування. Ідеальні кадрові процеси – це швидше існуючі ідеї побудови кадрових процесів, які теоретично забезпечують найкращий результат. Формальні – це встановлені і узгоджені в часі правовими нормами кадрові процедури послідовна реалізація яких має привести до визначеної мети.

Реальні кадрові процеси в органах місцевого самоврядування – це реалізація ними, їх посадовими особами з певними особистісними характеристиками у реальних умовах у визначеній послідовності і в часових межах установлених правовими нормами кадрових процедур для досягнення визначеної цілі.

Зрозуміло, що реальні умови в яких реалізуються кадрові процедури і так званий людський фактор можуть зумовлювати порушення процесуальних правил і в підсумку деформувати формальні кадрові процеси.

Наближення реальних кадрових процесів в органах місцевого самоврядування до ідеальних є одним із завдань управління цими процесами, а предметом роботи судової системи, яка покликана захищати права і законні інтереси людей, є невідповідність реальних кадрових процесів формальним.

Кадрові процеси являють собою сукупність процесів різних за їх цілями, суттю, тривалістю, а значить кожному реальному процесу притаманні певні особливості, що зумовлюють використання при управлінні ним різних форм та методів.

Кожен процес відповідно до системи цілей задля досягнення яких він будувався можна поділити на логічно пов’язані між собою узгоджені і обмежені встановленими часовими рамками етапи (чи стадії), в межах яких реалізується одна з цілей. З досягненням всіх поставлених цілей одиничний кадровий процес завершується.

Оскільки об’єкти, які беруть участь у кадрових процесах органів місцевого самоврядування змінюються, то після завершення одного типового кадрового процесу стосовно одного об’єкта розпочинається новий стосовно іншого об’єкта. Тому можна говорити про кадрові цикли в кадрових процесах і, відповідно, про кадрово-управлінські цикли в управлінні кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

В кадрових процесах беруть участь різні дійові особи (учасники), яких розрізнятимемо за їх правовим статусом. Так органи, їх посадові особи, наділені владно-розпорядчими повноваженнями і уповноважені приймати певні рішення, які стосуються кадрових процесів є суб’єктами цих процесів. Посадові особи чи громадяни України на яких звернені ці рішення є об’єктами кадрових процесів. Посадові особи, які не уповноважені приймати рішення, а тільки обслуговують кадрові процеси є сервісними.

На кожній стадії (етапі) кадрового процесу в органах місцевого самоврядування перелічені дійові особи, володіючи відповідними процесуальними правами та обов’язками, здійснюють визначені процесуальні дії. Ці процесуальні дії є взаємозалежними, що фіксуються визначеним способом.

Всі учасники розглядуваних кадрових процесів (окрім громадян), незалежно від їх процесуальних ролей, зобов’язані діяти на підставі, у межах і у спосіб визначений чинним законодавством, як цього вимагає стаття 19 Конституція України.

Кадрові процеси в органах місцевого самоврядування включають:

- розробку і затвердження представницьким органом місцевого самоврядування концепції кадрової політики;
- розробку стратегії підбору і розстановки посадових осіб місцевого самоврядування;
- формування та реалізація цільових програм кадрового забезпечення;
- розробку та втілення стандартів кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування;
- відбір кадрів для заміщення посад;
- прийом, розстановку та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;
- професійну освіту, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування;
- здійснення контролю за результатами діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (оцінка, атестація тощо);
- стимулювання праці посадових осіб місцевого самоврядування;

- розробку підходів і методів управління кадровими процесами з урахуванням індивідуальних якостей посадових осіб місцевого самоврядування;
- формування та використання кадрового резерву;
- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;
- розподіл функцій, завдань та ресурсів між органами місцевого самоврядування, їх підрозділами та посадовими особами;
- розробки та реалізації програм боротьби з корупцією тощо.

Кадрові процеси в органах місцевого самоврядування є різновидом юридичних процесів. В цьому легко переконатися, порівнявши їх по суті за ознаками. Для проведення порівняння скористаємося підходом Х.Приходько випробуваним для порівняння юридичного і муніципального процесів [2, с. 609].

У таблиці, що подається нижче, даються загальні ознаки, відповідно до яких кадровий процес визначається як вид юридичного процесу.

**Таблиця 1.**  
**Співвідношення кадрового процесу з юридичним**

<b>Юридичний процес (ознаки)</b>	<b>Кадровий процес в органах місцевого самоврядування (ознаки)</b>
1. Є різновидом соціального процесу	1. Оскільки формується внаслідок розвитку суспільних відносин у при реалізації місцевого самоврядування, то є різновидом соціального процесу.
2. Регламентується відповідними процесуальними нормами	2. Регламентується відповідними процесуальними нормами включаючи норми муніципального процесуального права, формалізованими у відповідних джерелах
3. Протікає у формі діяльності уповноважених суб'єктів	3. Протікає у формі діяльності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, визначених конституційно-правовими актами а також учасників кожного з конкретних видів кадрового процесу
4. Складається з послідовних етапів (стадій)	4. Кожен вид кадрових процесів складається з регламентованих відповідним чином етапів( стадій). Наприклад, нормотворчий процес та його стадії регулюються регламентами представницьких органів місцевого самоврядування
5. Обмежується процесуальними термінами	5. Кожен з видів кадрового процесу, як і його стадії, має визначені процесуальні термінами
6. Має відповідну мету	6. Є цільовим. Мета кадрового процесу має прямий визначений результат (прийняття рішення, обрання на посади, усунення з посади) або непрямий результат(реалізація суб'єктивного права)
7. Фіксується технічними засобами або процесуальними документами	7. Кожен з різновидів кадрового процесу фіксується різними документальними, технічними, інформаційними засобами. Наприклад, нормотворчий процес фіксується технічними засобами або супроводжується процесуальними документами (протоколом, стенограмою); процес обрання чи призначення на посаду фіксується процесуальними документами (рішеннями, протоколами, списками)

Як уже було показано вище управління кадровими процесами, на кожній стадії якого його учасники здійснюють низку певних, послідовно змінюваних дій, є, як і будь-яке соціальне управління, циклічним.

Кожен цикл починається з виявлення проблеми, формуванням системи цілей та завдань і завершується виконанням рішень та оцінюванням результату на предмет його відповідності запланованому. Відтак, виходячи з інформації про досягнення чи недосагнення мети (системи цілей) формується нова система цілей, яка зводиться до розв'язання нових завдань. Таким чином за рішенням відповідних суб'єктів кадрових процесів розпочинається новий управлінський цикл.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] до суб'єктів кадрових процесів долучено старост, які, як окремих елемент системи місцевого самоврядування, обирається в селах і селищах, що ввійшли до об'єднаної територіальної громади, і представляють інтереси мешканців села у виконавчому органі місцевої ради. Відповідно до положення про старосту, що повинне бути затверджене радою, ці старости можуть брати участь в управлінні кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

Зазначимо, що муніципально-правовий інститут старости поки що належно не визначений. Вважаємо за необхідне значно розширити перелік його повноважень, закріплений на законодавчому рівні, передбачивши серед них ті, які дають можливість старості брати активну участь в управлінні кадровими процесами в органах місцевого самоврядування.

Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування, а новоствореними радами будуть прийматися рішення про оголошення виборів старост, то необхідно терміново передбачити у Національному класифікаторі України (Класифікатор професій ДК 003:2010) посаду старости та визначити оплату праці за зазначеною посадою.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Сучасна служба в органах місцевого самоврядування повинна створити дійовий механізм реалізації функцій місцевого самоврядування і на практиці він має бути цілісним, добре організованим, поєднувати у своїй діяльності інтереси громади і держави. Тому особливе місце у реформі місцевого самоврядування займає політика щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, оскільки від їх якісного складу залежить виконання функцій місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого значення, якості надання адміністративних і громадських послуг.

Як показав аналіз, досягнення більш прозорого та ефективного місцевого самоврядування, має передувати процес формування професійної зрілості особистості посадовця. Цей процес розуміється як розвиток здатності посадової особи до самодетермінації щодо пізнання, активності, творчості, цілеспрямованості в контексті служіння державі й територіальній громаді, що, по-перше, дозволить посадовцю здійснювати управління, спрямоване на цілісне сприйняття соціальної дійсності; по-друге, сприятиме формуванню інтелектуального потенціалу посадової особи як основи його конкурентоздатності; по-третє, надасть нового імпульсу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Підхід до посадової особи як до суб'єкта управління, навчання і інтелектуальної діяльності має стати стрижнем змісту, форм та методів професіоналізації.

Серед актуальних напрямів подальших наукових досліджень, насамперед є механізми функціонування старост та громадського самоврядування як елементів системи місцевого самоврядування, які суттєво впливають на реалізацію нею визначених законодавством функцій, а відтак і її ефективність.

#### **Література.**

1. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. – Вид. 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
2. Муніципальне право України : підручник / В.Ф.Погорілко, М.О.Баймуратов, Ю.Ю.Бальций та ін. / за ред. М.О.Баймуратова. – 2-ге вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
3. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К. : НАНУ, 1995. – 207 с.
4. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: моногр. – Хмельницький: вид-во ХУУП, 2005. – 325 с.
5. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [електронний ресурс] : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад [електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19//>.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування [електронний ресурс] : Закон України від 15.07.1997. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

#### **References.**

1. Malynovs'kyu, V. Ya. (2009), *Derzhavne upravlinnya* [Public administration], 3rd ed, Atika, Kyiv, Ukraine.
2. Pohorilko, V.F. Bajmuratov, M.O. Bal'tsyj, Yu.Yu. (2009) *Munitsypal'ne pravo Ukrainy* [Municipal law], 2nd ed, Pravova iednist', Kyiv, Ukraine.
3. Nyzhnyk, N. R. (1995), *Gosudarstvenno-upravlencheskie otnoshenija v demokraticeskom obshhestve* [Governance], NASU, Kyiv, Ukraine.
4. Olujko, V. M. (2005), *Kadrovi protsesy v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku* [Personnel processes in public administration], KhUUP, Khmelnytskyj, Ukraine.
5. The President of Ukraine (2012), The Decree of Ukraine «On the strategy of personnel policy for 2012 – 2020 years», available at: <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html> (Accessed 29 August 2015).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine «On a voluntary association of communities», available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19//> (Accessed 13 August 2015).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine «On ratification of the European Charter of Local Self-Government», available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>. (Accessed 29 July 2015).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine»”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 25 August 2015).

*Стаття надійшла до редакції 20.10.2015 р.*