

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.4.59](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.4.59)

УДК 338:331.5(477.43)

*О. П. Василенко,
к.с-г.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Уманський національний університет садівництва, м. Умань, Черкаська обл.
ORCID ID: 0000-0002-9516-6390*

*М. І. Дяченко,
к.с-г.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Уманський національний університет садівництва, м. Умань, Черкаська обл.
ORCID ID: 0000-0003-4997-5020*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРОВИХ СЛУЖБ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*O. Vasylenko
PhD in Agricultural Sciences,
Associated Professor at the Department of Public Management and Administration,
Uman National University of Horticulture, Uman, Cherkassy region
M. Diachenko
PhD in Agricultural Sciences,
Associated Professor at the Department of Public Management and Administration,
Uman National University of Horticulture, Uman, Cherkassy region*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF PERSONNEL SERVICES ACTIVITY IN STATE AUTHORITIES AND LOCAL MUNICIPALITY

У статті проаналізовані вимоги до кадрової служби які будуть зростати в міру того, як в Україні буде розширюватися і поглиблюватися форма адміністративної реформи, конкретизувати завдання перед керівниками, усім персоналом. Спрогнозовано та запропоновано кадрове забезпечення, визначено стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів. Запропоновані нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги до демократичного суспільства. Відзначено, що для здійснення ефективного управління персоналом кожна організація повинна мати кадрову політику. Наведені складові управління персоналом які в тій чи іншій мірі притаманні будь якій організації і жорстко регламентуються системою нормативно-правових актів держави, що обумовлює необхідність побудови чіткої системи роботи з кадрами. У дослідженні на територіальному рівні вирішено актуальне завдання щодо роботи кадрової служби в управлінні людськими ресурсами Уманської міської ради. Це сприятиме подальшому підвищенню ефективності та поліпшення умов праці. Проведені дослідження дозволили: - оцінити фактичний стан використання кадрового забезпечення в Уманській міській раді; - визначити пріоритетні напрями кадрової служби в удосконаленні управління персоналом; - прийняти більш ефективні управлінські рішення щодо

використання кадрового забезпечення міської ради; - виявити ряд протиріч стосовно організації служби управління персоналом між новою системою управління державною службою України, спрямованою на впровадження професійної, політично-нейтральної, відповідальної, зорієнтованої на потреби громади, громадян інституту державної служби, що забезпечить ефективну реалізацію державної служби; - запровадити заходи і рекомендації удосконалення діяльності кадрової служби Уманської міської ради, що забезпечать підвищення ефективності управління людськими ресурсами з одного боку, планування потреби в них, спеціалізації, оцінки, а і іншого – формування якісного кадрового складу.

In the clause analyzed requirements to personnel service that will grow depends on how in Ukraine will expands and deepens form of administrative reforms, specify a task to executives, all personnel. Forecasted and proposed human resources defined strategic vision of formation, professional development and rational employment of personnel.

Proposed new ideas, principles and technologies to resolve personnel issues that would reflect the current level of administrative science, practices and requirements to democratic society.

It is marked, that in order to effectively personnel management every organization must have personnel policy.

Given components of staff management which in one way or another native in any organization and tough regulated by the system of normatively legal acts of the state, which stipulates the necessity of building a clear system of work with personnel.

Research on territorial level resolved topical task of personnel service in human resources management of Uman City Council. Further, this will improve efficiency and improve working conditions.

Conducted research allowed: - estimate actual usage of human recourse in Uman City Council; - identify priority directions for personnel service to improve human resource management; - make more effective management decisions regarding usage of human resource of City Council; - identify a number of contradictions regarding organization of personnel management service between the new civil service management system of Ukraine aimed to introduce professional, politically neutral, responsible, community-oriented civil service, citizens of civil service institute which will ensure effective implementation of civil service; - introduce measures and recommendations for improving activities of human resources department of Uman City Council which will improve efficiency of human resources management, planning needs for them, specialization, evaluation, and more – formation of quality personnel.

Ключові слова: державна служба; державна влада; управління персоналом; кадрова служба; професійний розвиток; місцеве самоврядування.

Keywords: public service; civil authorities; human resource; personnel service; professional development; local municipality.

Постановка проблеми. Державна служба в Україні зазнає сьогодні надзвичайно глибоких перетворень, що зумовлено, насамперед, європейським вибором української держави. Це задає набагато вищий рівень вимог до українських державних службовців, породжуючи все більшу кадрову кризу в системі державного управління та місцевого самоврядування.

Науковці і критики все виразніше усвідомлюють ту обставину, що стрімкий розвиток суспільства зумовлює інтенсивне зростання вимог до державних службовців, на яких покладене завдання ефективно управляти суспільними процесами, що постійно ускладнюються.

Складність проблеми розширення та поглиблення функціонального спектру роботи кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування зумовлює потребу в її дослідженні й напрацюванні, які могли б ефективно використовувати ті чи інші підрозділи. Саме гострий брак теоретичного підґрунтя та науково-практичного інструментарію є однією з найвагоміших причин істотного розвитку між моделлю роботи кадрових служб, окресленого у відповідних Постановах Кабінету Міністрів України і реальною практичною роботою.

Аналіз останніх досліджень і публікація. Реалізація потреби у вдосконаленні функцій та структури кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування вимагає сьогодні, у свою чергу, ґрунтовних наукових досліджень і розробок.

Значна робота в цьому напрямку вже зроблена як українськими (О.Воронько, О.Губа, С.Дубенко, В.Князев, В.Луговий, Т.Мотренко, Н.Нижник, С.Серьогін, В.Сорока, О.Оболенський, В.Щокін, В.Яковенко та ін.) так і зарубіжними вченими (Дж.Томпсон, Р.Тан, М.Тан та ін.). У працях цих науковців приділена увага багатьом важливим питанням кадрової політики та роботи з персоналом у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Тому, на сучасному етапі розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування кадрову роботу слід підняти на якісно новий рівень.

Мета статті полягає в розробці засад удосконалення роботи кадрових служб органів місцевого самоврядування в Україні та розв'язання практичних завдань переходу від діловодної моделі їх роботи до функціонально багатомірної діяльності щодо управління персоналом служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. До формування та раціонального використання кадрів як важливої і актуальної проблеми державного управління, тривалий час до її вирішення підходили однобоко, як до чисто організаційно-управлінського завдання.

Необхідність розробки нової кадрової політики впливає із змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Потрібні нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги до демократичного суспільства.

Тому особливої уваги набуває проблема побудови системи управління персоналом або кадрами.

Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних умов становлення та розвитку України. Серед першочергових пріоритетів – реформа державного управління. Її метою є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Для досягнення поставленої мети, з урахуванням світових тенденцій щодо ефективного використання людського капіталу та розвитку людського потенціалу, актуалізується питання щодо змісту та сутнісного вдосконалення функціонування кадрових служб органів влади в Україні, зокрема органів державної виконавчої влади.

Сьогодні увага до проблеми управління персоналом в усьому світі, навіть у тих країнах, де державне управління досить розвинене, постійно зростає. Це відображає загальне сприйняття суспільством державного управління, оскільки люди – це його єдиний, найважливіший актив.

Головною проблемою системи державної служби України сьогодні є те, що недостатньою мірою застосовуються сучасні технології управління персоналом, щодо яких провідна роль належить кадровим службам. Упровадження ефективної системи управління персоналом на державній службі створить передумови для подальшого здійснення заходів, спрямованих на модернізацію державного управління на основі демократичних цінностей і принципів урядування.

У чинному Законі України «Про державну службу» зазначено, що органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби [1 ст.7].

Одною з основних складових системи управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування стають служби управління персоналом. Однією з функцій служби управління персоналом є функція розвитку позитивних службових відносин. Службові відносини в органах місцевого самоврядування повинні будуватися на основі тих переконань, які сприяють їх ефективному функціонуванню та розвитку [2].

Основними принципами роботи служб з управління персоналом повинні стати: увага до особистості співробітників, їх прав та гідності; розвиток особистості та забезпечення як найкращого використання її можливостей; перебудова комунікацій між керівниками та співробітниками на засадах колегіального обговорення з рівними правами врегулювання виникаючих протиріч.

На нашу думку, основними завданнями з управління персоналом в органах місцевого самоврядування можуть бути такі:

- створення правового простору достатнього для забезпечення легітимності діяльності з розвитку людських ресурсів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- створення інфраструктури, що забезпечує розвиток людських ресурсів;
- комплектування організаційних структур, що ведуть роботу з людськими ресурсами досвідченими і компетентними фахівцями;
- методичне забезпечення діяльності з управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування;
- підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування, розробка систем різнобічної мотивації та стимулювання людських ресурсів;
- безперервність підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, тощо.

Управління людськими ресурсами відіграє все більш важливу роль в досягненні органами місцевого самоврядування стратегічних цілей діяльності та структури, необхідні зміни в моделях поведінки людських ресурсів. Забезпечення постійної відповідності рівня професійної компетентності людських ресурсів органів місцевого самоврядування вимогам територіальної громади, можливе в тому випадку, коли в органі місцевого самоврядування здійснюється; якісне цілепокладання та чітке програмування всіх сторін діяльності на всіх рівнях

управління; постійне підвищення професійної компетентності співробітників; регулярний зворотний зв'язок, якісна оцінка діяльності співробітників; формування ефективної системи мотивації для працівників органів місцевого самоврядування; заохочення до оновлення знань посадових осіб місцевого самоврядування.

Використання зазначених чинників можливе через реалізацію відповідних альтернативних підходів до розвитку людських ресурсів.

Слід відмітити, що органи місцевого самоврядування на рівні міста не є гігантськими корпораціями в яких співробітник може пропрацювати все своє життя. Але відомо, що підтримка ефективності управлінської діяльності вимагає періодичної (5-7 років) зміни характеру роботи управління. В органах місцевого самоврядування на рівні міста такий рівень мобільності можна забезпечити лише для дуже обмеженого числа фахівців. Останні повинні мати можливість змінити місце роботи, і їх професійні компетентності повинні цьому сприяти.

Причому це важливо не тільки для посадових осіб місцевого самоврядування, але і для органів місцевого самоврядування в цілому. На жаль, на сьогодні не існує системи компетентних вимог до діяльності посадових осіб місцевого самоврядування і пов'язані з ними проблеми (зокрема законодавчі та нормативні) в уявленнях про службу в органах місцевого самоврядування не випадкові. Адже діяльність посадових осіб місцевого самоврядування пов'язана з необхідністю формулювати і вирішувати специфічні набори завдань, пов'язані з особливостями конкретних ситуацій конкретного органу місцевого самоврядування та конкретної громади.

Для того, щоб процес прийняття рішень стосовно вибору цілей управління кадровим потенціалом був об'єктивним і систематичним, треба застосовувати формальний аналіз рішень, який об'єднує судження та оцінки керівників в одне ціле і передбачає застосування ряду моделей рішень. У теорії прийняття рішень це були моделі, які пов'язані з вибором кращої альтернативи із наперед визначеної сукупності альтернатив. Дотримання такого принципу, щодо прийняття рішень при формуванні цілей управління кадровим потенціалом дає саме застосування методу аналізу ієрархій.

Метод аналізу ієрархій є математичною процедурою для ієрархічного представлення елементів, які визначають суть будь якої проблеми, тому для дослідження був обраний саме цей метод.

У сфері удосконалення кадрового забезпечення міської ради можна виділити такі основні напрями: як розвиток кадрового забезпечення; збереження кадрового забезпечення; реструктуризація кадрового забезпечення. Факторами, які впливають на досягнення цих цілей є складові кадрового забезпечення, які в свою чергу діляться на компоненти.: (1) складова професійно-кваліфікаційних якостей: знання; досвід роботи; стаж роботи в організації; (2) складова трудових якостей: творча активність; рівень дисциплінованості; (3) складова особистісних якостей: організаторські здібності; рівень відповідальності; (4) складова психологічних якостей: сприйняття; задоволення працею; (5) складова фізіологічних якостей; вікові здібності; стан здоров'я [5].

Таблиця 1.

Матриця 1-го рівня порівняння компонентів складових кадрового забезпечення Уманської міської ради

Складова професійно-кваліфікаційних якостей			
	Знання	Досвід роботи	Стаж роботи у міській раді
Знання	1	1	7
Досвід роботи	1		5
Стаж роботи у міській раді	1/7	1/5	1
Складова трудових якостей			
	Творча активність		Рівень дисциплінованості
Творча активність	1		2
Рівень дисциплінованості	1/2		1
Складова особистісних якостей			
	Організаційні якості		Рівень відповідальності
Організаційні якості	1		5
Рівень відповідальності	1/5		1
Складова психологічних якостей			
	Сприйняття		Задоволення працею
Сприйняття	1		1
Задоволення працею	1		1
Складова фізіологічних якостей			
	Вікові здібності		Стан здоров'я
Вікові здібності	1		1/2
Стан здоров'я	1		1

** Розроблено І.М. Миколайко*

Таблиця 2.

Матриця 2-го рівня порівняння складових кадрового забезпечення Уманської міської ради

	Професійно-кваліфікаційні якості	Трудові якості	Особистісні якості	Психологічні якості	Фізіологічні якості
Професійно-кваліфікаційні якості	1	3	2	2	4
Трудові якості	1/3	1	1/2	1/2	3
Особистісні якості	1/2	2	1	2	2
Психологічні якості	1/2	2	1/2	1	2
Фізіологічні якості	1/4	1/3	1/2	1/2	1

* Розроблено І.М. Миколайко

В результаті проведеного дослідження було побудовано матриці 1-го рівня порівняння компонентів складових кадрового забезпечення міської ради (табл. 1). Також побудовано матриці 2-го рівня порівняння компонентів складових кадрового забезпечення міської ради (табл. 2).

Обробка результатів матриць (табл.1 та табл. 2) дозволяє отримати основні параметри матриці суджень та побудувати вектор пріоритетів (табл. 3).

Таблиця 3.

Результати розрахунку вектору пріоритетів Уманської міської ради

	Вектор пріоритетів	Вагомість
Професійно-кваліфікаційні якості	X1	0.37
Знання	V1	0.49
Досвід роботи	V2	0.44
Стаж роботи у міській раді	V3	0.31
Особистісні якості	X2	0.23
Організаційні якості	V1	0.83
Рівень відповідальності	V2	0.12
Психологічні якості	X3	0.17
Сприйняття	V1	0.50
Задоволення працею	V2	0.50
Трудові якості	X4	0.13
Творча активність	V1	0.67
Рівень дисциплінованості	V2	0.33
Фізіологічні якості	X5	0.10
Вікові здібності	V1	0.67
Стан здоров'я	V2	0.33

* Результати дослідження І.М. Миколайко

Останнім етапом процесу оцінки напрямку вибору цілей є розрахунок глобального пріоритету, на основі якого приймається рішення (табл.4).

Таблиця 4.

Визначення глобального пріоритету стосовно кадрового забезпечення Уманської міської ради

Складова кадрового забезпечення	Пріоритети		
	Розвиток	Збереження	Реструктуризація
Професійно-кваліфікаційні якості (0,37)	0,77	0,17	0,07
Особистісні якості (0,23)	0,72	0,22	0,07
Психологічні якості (0,17)	0,27	0,62	0,12
Трудові якості (0,13)	0,30	0,63	0,06
Фізіологічні якості (0,10)	0,72	0,22	0,07
Глобальний пріоритет	0,60	0,32	0,08

* Результати дослідження І.М. Миколайко

На основі отриманих значень пріоритетів можна зробити висновок, що головним пріоритетом в удосконаленні управління персоналом міської ради є саме розвиток його кадрового забезпечення. Також спираючись на результат методу аналізу ієрархій, можна сказати, що в залежності від того, яку мету переслідує

керівництво міської ради стосовно свого кадрового забезпечення, йому необхідно звертати більшу увагу на певну сукупність компонентів кадрового забезпечення.

Таким чином, пріоритетними напрямками процесу оптимізації кадрового забезпечення міської ради є: (1) покращення психологічного клімату, аналіз та можлива ліквідація причин, які призводять до виникнення конфліктних ситуацій; (2) аналіз причин звільнення працівників та розробка заходів щодо ліквідації цих причин; (3) підвищення якості здоров'я працівників, покращення медичного обслуговування та якості відпочинку; (4) аналіз причин порушення трудової дисципліни та розробка заходів з їх ліквідації; (5) стимулювання управлінських здібностей працівників, які направлені на покращення результатів діяльності міської ради; (6) виявлення працівників, які володіють творчим потенціалом та прийняття заходів з підвищення їх зацікавленості працювати в міській раді.

Велика увага приділялась визначення ступеню досяжності пріоритетів удосконалення кадрового забезпечення міської ради в залежності від стану його компонентів. Серед усіх важливих компонентів (табл. 5) слід виділити компонент який характеризує вікові здібності працівника, як вони впливають на можливість реалізації його професійних навичок, кар'єру, стан здоров'я тощо. Керівництво міської ради зацікавлене у віковому інтервалі працюючих від 30 до 50 років, тому, що вони володіють найбільшою продуктивністю, ініціативністю та найменш схильні до звільнення. Співвідношення даної групи до загальної чисельності працівників фактично складає 47%.

Відношення фактичного рівня до бажаного дозволить зробити висновок про вибір напрямку удосконалення кадрового забезпечення за наступною шкалою: більше 95% – збереження кадрового забезпечення; 50-95% – розвиток кадрового забезпечення; менше 50% – реструктуризація кадрового забезпечення [5].

Таблиця 5.
Оцінка кадрового забезпечення Уманської міської ради

	Вагомість	Фактичне значення кадрового забезпечення		Бажане значення кадрового забезпечення	
		Факт	Факт * ваг	Опт.	Баж. * ваг
1.Професійно-кваліфікаційні якості	0,37	0,78	0,29	0,89	0,33
- Знання	0,49	1,0	0,49	1,10	0,54
- Досвід роботи	0,44	0,58	0,25	0,70	0,30
- Стаж роботи у міській раді	0,08	0,56	0,04	0,60	0,05
2. Особистісні якості	0,23	0,81	0,18	0,05	0,15
- Управлінські здібності	0,83	0,85	0,71	0,80	0,56
- Рівень відповідальності	0,12	0,88	0,10	0,80	0,09
3. Психологічні якості	0,17	0,66	0,11	0,99	0,17
- Сприйняття	0,50	0,63	0,31	1,0	0,50
- Задоволення працею	0,50	0,70	0,35	0,98	0,49
4. Трудові якості	0,13	0,64	0,08	0,72	0,09
- Творча активність	0,67	0,47	0,31	0,60	0,40
- Рівень дисциплінованості	0,33	0,99	0,33	0,95	0,32
5. Фізіологічні якості	0,10	0,64	0,07	0,81	0,08
- Вікові здібності	0,33	0,15	0,05	0,60	0,20
- Стан здоров'я	0,67	0,89	0,59	0,91	0,61
Рівень кадрового забезпечення	1,00	-	0,74	-	0,82

**Результати дослідження І.М. Миколайко*

Розрахунок відношень говорить про те, що керівництву місцевої ради, що аналізуються, необхідно звернути увагу на розробку стратегії удосконалення кадрового забезпечення. При цьому в першу чергу необхідно розвивати складові, які характеризують психологічні та фізіологічні якості.

Таким чином, проведені дослідження дозволили: - оцінити фактичний стан використання кадрового забезпечення в Уманській міській раді; - визначити пріоритетні напрями кадрової служби в удосконаленні управління персоналом; - прийняти більш ефективні управлінські рішення щодо використання кадрового забезпечення міської ради.

Висновки. У дослідженні на територіальному рівні вирішено актуальне завдання щодо роботи кадрової служби в управлінні людськими ресурсами Уманської міської ради. Це сприятиме подальшому підвищенню ефективності та поліпшення умов праці.

Отримані в процесі дослідження результати свідчать про певні досягнення, що дають можливість зробити певні висновки та внести пропозиції, а саме:

- виявлено ряд протиріч стосовно організації служби управління персоналом між новою системою управління державною службою України, спрямованою на впровадження професійної, політично-нейтральної,

відповідальної, зорієнтованої на потреби громади, громадян інституту державної служби, що забезпечить ефективну реалізацію державної служби;

- проведені дослідження дозволили оцінити фактичний стан використання кадрового забезпечення в Уманській міській раді, а також визначити пріоритетні напрями кадрової служби в удосконаленні управління персоналом;

- запровадженні заходи і рекомендації удосконалення діяльності кадрової служби Уманської міської ради забезпечать підвищення ефективності управління людськими ресурсами з одного боку, планування потреби в них, спеціалізації, оцінки, а і іншого – формування якісного кадрового складу.

В той же час, хотілось би відзначити, що вимоги до кадрів, ефективності їх роботи підвищуватимуться разом з докорінним поліпшенням правового забезпечення їх діяльності, глибоким науковим осмисленням сучасної державної кадрової політики, її постійного розвитку.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/stru2>

2. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика: монографія / Н.Т.Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ. 2012. – 343 с.

3. Мороз О.С. Управління людськими ресурсами: навчальний посібник / О.С. Мороз.; Запор. Держ. Інж. Акад.- Запоріжжя: ЗДІА, 2015. – 324 с.

4. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби / С.М. Серьогін. Аспекти публічного управління. 2013. №1.(1). С.58-65.

5. Миколайко І.М. Удосконалення роботи кадрової служби в управлінні людськими ресурсами. Магістерська робота / І.М. Миколайко. Умань, 2018. 94 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About the civil service", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 2 April 2020).

2. Goncharuk, N.T. (2012), *Upravlinnja kerivnym personalom u sferi derzhavnoji sluzhby Ukrainy: teorija ta praktyka* [Managing civil servants in the sphere of the civil service of Ukraine: theory and practice], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine.

3. Moroz, O.S. (2015), *Upravlinnij ludskymy resursamy* [Human Resource Management], ZDIA, Zaporizhzhia, Ukraine.

4. SerioGIN, S.M. (2013), “Purpose, tasks and functions of the civil service”, *Aspekty publichnogo upravlinnj*, vol.1, pp.58-65.

5. Mykolaiko, I.M. (2018), “Improvement of work of human resources service in human resources management”, master thesis, Uman National University of Horticulture, Uman, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2020 р.