

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Л. В. Цибровська, Г. В. Середа

Анотація. Стаття присвячена аналізу проблем формування та реалізації кадрової політики органів місцевого самоврядування в умовах завершення реформи фінансової децентралізації влади в Україні, розширення прав територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та самоорганізації. В роботі проаналізовано законодавчі аспекти формування кадрової політики органами місцевого самоврядування та на прикладі аналізу діяльності кадрового підрозділу Вінницької міської ради виявлено тип кадрової політики, ступінь її прогресивності та основні проблеми її формування та розвитку. Запропоновано напрями удосконалення кадрової політики Вінницької міської ради, що дозволить вирішити проблему залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: кадрова політика, органи місцевого самоврядування, персонал, кадри.

Актуальність обраної теми дослідження полягає у тому, що на сучасному етапі розвитку державотворення значної загостреності набула проблема пошуку найбільш оптимального механізму управління персоналом органів місцевого самоврядування, як центральної ланки місцевої влади. Проблема формування та реалізації ефективної кадрової політики органів місцевого самоврядування загострюється в умовах виникнення реальних можливостей розвитку територіальних громад внаслідок реформування бюджетної системи в напрямку фінансової децентралізації. Кадрова політика органів місцевої влади має враховувати усі сучасні наукові здобутки та надбання практики державного управління та публічного адміністрування як вітчизняного, так і закордонного (у першу чергу – європейського) досвіду, використовувати нові механізми державного управління у досліджуваній галузі, а також позитивні напрацювання та сучасні технології менеджменту персоналу приватних корпорацій.

Велика кількість науковців та фахівців державного управління досліджують як загальнотеоретичні аспекти державного управління кадрами (О. Оболенський, С. Газарян, І. Гусак, Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін, О. Якубовський, та ін.), так і конкретні напрями реалізації кадрової політики, зокрема методичним аспектам оцінювання кадрів державної служби (А. Вишнівський, О. Хмельницька, В. Сороко, Ю. Оболенський, Д. Кац). Проблемам кадрової політики місцевих органів виконавчої влади присвячені роботи В. Приходька, П. Сидоренка.[1],[2] Проблеми формування та реалізації регіональної кадрової політики розглядаються в дослідженнях О. Дороніної.[3] Проте роботи, присвячені проблемам формування та реалізації кадрової політики саме представницьких органів місцевої влади та самоврядування, поодинокі (О. Демихіна, Я. Жовнірчик, І. Шпекторенко) [4–6].

Мета дослідження полягає у визначенні проблем та розробці напрямів удосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні на прикладі Вінницької міської ради.

Територіальній громаді здійснюють право вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законодавства України через систему місцевого самоврядування, центральною ланкою якого є відповідні ради як представницькі органи місцевого самоврядування – сільську, селищну, міську, районних у місті (у разі її створення) рад та відповідних голів / старост [7].

Для реалізації завдань управління територіями представницьким органам територіальних громад на строк їх повноважень надано право утворювати виконавчі комітети (ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування»), самостійно визначаючи їх кількісний та персональний склад за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Ст. 54 цього ж Закону

визначає право сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі її створення) рад у межах затверджених нею структури і штатів створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Однак, право формувати та реалізовувати кадрову політику органами місцевого самоврядування делегується місцевій владі, однак організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином, можна стверджувати, що, з одного боку, кадрова політика представницьких органів місцевого самоврядування наділена ознаками корпоративної кадрової політики внаслідок забезпечення принципу автономності місцевого самоврядування, але, з іншого, має підпорядковуватися принципам державної кадрової політики – про останнє, зокрема, свідчить особливий статус посадових осіб місцевого самоврядування, визначений Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. Цей Закон не тільки визначає основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, але й регламентує порядок прийняття на службу та спеціальні обмеження, пов'язані з цим; складання Присяги посадових осіб місцевого самоврядування; присвоєння категорій посад та рангів посадових осіб місцевого самоврядування; формування кадрового резерву служби в органах місцевого самоврядування; проведення атестації посадових осіб; припинення служби в органах місцевого самоврядування. Законодавець також урегулює питання матеріального та соціально-побутового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, умов оплати праці, тривалості щорічних основної та додаткової оплачуваних відпусток, пенсійного забезпечення [8].

Дуалізм вихідних чинників формування кадрової політики органів місцевого самоврядування, необхідність органічного поєднання принципів самостійності та централізованості (підпорядкованості державній кадровій політиці) породжує перед органами місцевого самоврядування чимало проблем:

1) обмеженість у розмірах матеріальної винагороди за працю. Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» залишає за Кабінетом міністрів України право визначати посадові оклади та розміри оплати праці посадових осіб органів місцевого самоврядування, залишивши за місцевими бюджетами функцію джерела забезпечення цих виплат;

2) вікові обмеження, встановлені законодавством, значно звужують можливості залучення до управління територіями та громадами досвідчених професіоналів, які потенційно зберегли високу працездатність та компетентність;

3) низькі рівні посадових окладів службовців нижчих рангів не стимулюють приток молоді для служби в органах місцевого самоврядування, що значно гальмує інноваційні процеси в управлінні територіями та місцевому самоврядуванні.

Розглянемо можливості формування та реалізації кадрової політики органом місцевого самоврядування на прикладі Вінницької міської ради (далі по тексту – ВМР). Вінницька міська рада, утворена у 1990 році із проголошенням незалежності України, не має формалізованої кадрової політики у вигляді прийнятого регламенту з ідентичною назвою, проте має прийнятий у 2016 році «Кодекс етичної поведінки посадової особи місцевого самоврядування Вінницької міської ради» та реалізує власну кадрову політику через Департамент кадрової політики, утворений у 2011 році відповідно до рішення міської ради від 14.01.2011 р. № 85 «Про оптимізацію загальної структури виконавчих органів міської ради, апарату міської ради та її виконкому та їх чисельності». Метою Департаменту є забезпечення ефективного кадрового менеджменту у виконавчих органах міської ради та підпорядкованих міській раді комунальних підприємствах та бюджетних установах як однієї зі складових створення і функціонування ефективної системи управління населеними пунктами, що входять до складу Вінницької міської об'єднаної територіальної громади [9].

Аналіз виконуваних функцій Департаментом кадрової політики ВМР дозволяє стверджувати, що основними складовими кадрової політики органу місцевого самоврядування є:

1. Прогнозування та планування потреби в кадрах, в т. ч. організація замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та працівників комунальних підприємств.

2. Підбір та відбір персоналу для подальшої служби в органах місцевого самоврядування.

3. Кадрове адміністрування служби в органах місцевого самоврядування.

4. Адаптація новопризначених працівників.

5. Проведення оцінювання (щорічного та атестацій) персоналу.

6. Формування та розвиток кадрового резерву органу місцевого самоврядування.

7. Навчання та розвиток персоналу апарату міської ради та її виконавчих органів.

8. Управління ефективністю роботи підрозділів та посадових осіб.

9. Управління мотивацією та стимулювання праці персоналу.

10. Підтримка корпоративної культури та іміджу служби в органах місцевого самоврядування.

11. Контроль трудової дисципліни, професійної та посадової етики, законодавчих обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, за своїм змістовним наповненням кадрова політика органу місцевого самоврядування відноситься до типу специфічних корпоративних кадрових політик, що охоплює традиційні політики підбору та адаптації персоналу, оцінки, розвитку, стимулювання персоналу, організації праці, соціальної політики, проте підпрядковується державній кадровій політиці, яка визначає особистісні (вікові, родиннозв'язкі обмеження), професійні та етичні вимоги до посадових осіб місцевого самоврядування, можливості щодо формування політики оплати їх праці.

Проаналізуємо реалізацію кадрової політики органом місцевого самоврядування на прикладі діяльності апарату ВМР та його Департаменту кадрової політики у 2018 році (табл. 1).

Аналіз рішень Виконавчого комітету ВМР «Про виконання «Програми підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування і комунальних підприємств міста на 2015–2017 рр.» та публікації інтерв'ю Директора Департаменту кадрової політики п. Т. Ласкавчук дозволяє зробити висновок і про реалізацію соціальної політики як на пряму кадрової політики міськради. В міськраді є кімната релаксації, власна їдальня, де працівники міськради мають 30-відсоткову знижку на харчування, працівникам забезпечуються медичним страхуванням, а також мають можливість проходити безкоштовне обстеження і щорічний медогляд, відвідувати безкоштовно фітнес-клуб в одній з комунальних ДЮСШ та басейн із 10-відсотковою знижкою [11].

Таким чином, слід зазначити, що кадрова політика Вінницької міської ради всебічно враховує технології управління персоналом, сформовані та розвиваються всі напрями кадрової політики, кадрова служба цього органу місцевого самоврядування активно впливає на майбутнє кадрове забезпечення власної діяльності, реалізуючи навіть профорієнтаційні заходи, формуючи кадровий резерв служби в муніципалітеті. Таку політику можна було б охарактеризувати як активну, проте, через законодавчу неможливість органів місцевого самоврядування самостійно визначати розміри окладів, міжкваліфікаційні співвідношення в оплаті праці.

В наслідок цього, великою проблемою реалізації активної кадрової політики органами місцевого самоврядування є проблеми залучення молоді до роботи в державній службі. Низькі стартові оклади нижчих рангів у поєднанні з високими професійно-особистісними вимогами до кандидатів, високим рівнем відповідальності в роботі, прямо регламентованим законодавством, та у порівнянні з більш високими окладами в приватних компаніях та підприємствах не приваблюють молодь до роботи в муніципальних органах та підприємствах та спричиняють високу плинність кадрів (до 20 %) на низових посадах.

Таблиця 1 – Аналіз напрямів реалізації кадрової політики Вінницької міської ради у 2018 році

Напрями кадрової політики	Регламентуючі нормативні документи	Показники реалізації
Політика підбору та адаптації персоналу	<ol style="list-style-type: none"> Закон України «Про місцеве самоврядування» Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» Кодекс поведінки посадової особи місцевого самоврядування 	<p>Отримано 181 анкету кандидатів на вакантні посади</p> <p>Проведено 145 загальних співбесід та 105 запитом керівників</p> <p>Відібрано для стажування – 50 осіб</p> <p>Працевлаштовано – 23 особи</p> <p>Проведено конкурсів на 119 вакантних посад, працевлаштовано 97 осіб</p>
Політика кадрового адміністрування	<ol style="list-style-type: none"> Кодекс законів про працю України. Закон України «Про місцеве самоврядування» Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» 	<p>Підготовлено та затверджено 2716 документів</p> <p>Укладено 127 трудових договорів, 58 додаткових угод, 33 контракти</p> <p>Здійснено ведення 4673 особових справ та бази прицивників</p> <p>Призначено 192 особу</p> <p>Призначено на вищі посади 30 осіб</p> <p>Здійснено 62 кадрових ротації</p> <p>Звільнено 41 особа</p>
Політика розвитку персоналу	<ol style="list-style-type: none"> Закон України «Про професійний розвиток працівників на виробництві» Програма «Муніципальний університет післядипломної освіти кадрів Вінницької міської ради» Програма «Кваліфікаційний наступ 2030» Програма «Майстерня міських проєктів» 	<p>Проведено 45 навчальних заходів за участю 650 посадових осіб:</p> <ul style="list-style-type: none"> англійська мова – 180 осіб польська мова – 17 осіб енергоефективність – 1 захід тренінги та супервізії – 15 обмін досвідом (закордонні відрядження) – 49.
Політика оцінювання персоналу	<ol style="list-style-type: none"> Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» «Положення про порядок обліку робочого часу працівників міської ради», затверджене Рішенням виконкому міської ради від 25.10.2007 р. № 2614. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс», затверджені Рішенням виконкому міської ради від 02.11.2017 р. № 2452. Програма підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування і комунальних підприємств міста на 2018–2020 рр 	<p>Атестація 434 осіб</p> <p>Оцінювання 35 працівників комунальних підприємств</p> <p>Моніторинг роботи: Цілодобової варти, ДАП, медичних закладів</p> <p>Анкетування на порталі – 6 шт</p> <p>Проведення оцінки працівників поголовних будинків міста за методом 360⁰</p>
Політика оплати та мотивування праці	<ol style="list-style-type: none"> Закон України «Про оплату праці» Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Постанова КМУ № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» 	<p>Розробка та затвердження нового Преміального положення</p> <p>Проекти та інноваційні ідеї – 2 постійно діючих</p> <p>Проведено анкетування задоволеності працівників – 323 респондентів</p> <p>Проведення майстер-класів, акцій, ВМР-інфо, турнірів з боулінгу, відвідувань квест-кімнат, пейнтболу, гри «Що? Де? Коли?»</p>
Формування кадрового резерву	<ol style="list-style-type: none"> Закон України «Про зайнятість населення» Програма «Проходження практики у виконавчому комітеті Вінницької міської ради та комунальних підприємствах м. Вінниці» 	<p>Проведення стажування 52 студентів на комунальних підприємствах</p> <p>Виконано програму «Назад до школи» – залучено 14 депутатів та уповноважених міського голови</p> <p>Наставництво молодих спеціалістів Департаменту економіки та інвестицій – 15 осіб.</p>

Складено автором із використанням джерела [10]

Вирішенням цієї проблеми, на нашу думку, може стати запровадження програм виховання в інституціях громадянського суспільства (переважно, громадських організаціях, молодіжних громадських об'єднаннях, органах студентського самоврядування, студентських профспілках, молодіжних парламентах) суспільно-активної молоді, яка усвідомлює свою роль у розвитку рідного міста / селища і стає не тільки провідником, а й ініціатором інноваційних змін в громаді, та, відповідно, реальним управлінським ресурсом Української держави.

Наступним напрямом удосконалення кадрової політики на місцевому рівні може бути планування кар'єрного розвитку посадових осіб та допоміжного і обслуговуючого персоналу органів місцевого самоврядування, що має сприяти збереженню та розвитку їх трудового потенціалу.

План кар'єрного розвитку – це документ, у якому представлено варіант (варіанти) професійного розвитку та посадового підвищення державного службовця в організації. Він має включати положення плану професійного розвитку державного службовця та назви посад, у разі призначення на які працівники можуть пройти стажування й тимчасово виконувати посадові обов'язки інших працівників, а також заплановані призначення та необхідні для цього заходи з його професійного розвитку. Цей план може бути складений на наступні 3–5 років з моменту призначення державного службовця на посаду.

Практика розвинених країн свідчить, що для успішної кар'єри працівника його термін перебування на одній посаді в середньому має не перевищувати 5 років. Після закінчення цього строку обов'язково необхідно створити для державного та муніципального службовця нові умови для роботи та повернути його на стадію адаптації. У протилежному випадку в працівника може знижуватись інтерес до професійного розвитку та зацікавленість до процесу і результату праці, а також відбуватися професійна деградація. За відсутності можливостей професійного чи посадового зростання необхідно передбачити та застосувати механізми стимулювання трудової віддачі та професійного розвитку.

Висновки. В умовах завершення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в напрямку децентралізації влади у 2014–2018рр. в органах місцевого самоврядування з'являються реальні можливості реалізації власної кадрової політики, яка має враховувати особливості місцевого ринку праці, актуальні завдання розвитку територій та громад. Водночас, кадрова політика органів місцевого самоврядування має відповідати державній кадровій політиці, зберегти її основоположні принципи та орієнтири. Аналіз кадрової політики Вінницької міської ради дозволив віднести її до специфічного типу корпоративної політики, довів її прогресивність та превентивний характер. Основним недоліком кадрової політики органів місцевого самоврядування є виявлене законодавче обмеження щодо самостійного формування політики оплати праці, зокрема визначення посадових окладів та міжкваліфікаційних співвідношень в оплаті праці за умови проведення реформи фінансової децентралізації. Це спричиняє проблеми залучення молоді до служби в органах місцевого самоврядування. Вирішенням проблеми може стати системна виховна та просвітницька робота з формування суспільно-активної молоді, яка усвідомлює свою роль у розвитку рідного міста / селища, а також впровадження програм індивідуального планування кар'єр працівників органів місцевого самоврядування, що дозволить молоді бачити чіткі перспективи свого професійно-посадового зростання та відповідного підвищення рівнів оплати праці.

Аннотація. Стаття посвячена аналізу проблем формування і реалізації кадрової політики органів місцевого самоуправління в умовах завершення реформи фінансової децентралізації влади в Україні, розширення прав територіальних об'єднань в розв'язанні питань місцевого значення і самоорганізації. В роботі проаналізовані законодавчі аспекти формування кадрової політики органами місцевого самоуправління і на прикладі аналізу діяльності кадрового підрозділу Вінницького міського ради виявлено тип кадрової політики, ступінь її прогресивності і основні проблеми її формування і розвитку. Предложено напрями удосконалення кадрової політики Вінницького міського ради, що дозволить вирішити проблему залучення молоді до служби в органах місцевого самоуправління.

Ключевые слова: кадрова політика, органи місцевого самоуправління, персонал, кадри.

Abstract. The thesis is devoted to the analysis of problems of formation and implementation of personnel policy of local self-government bodies in the conditions of completion of the reform of financial decentralization of governance in Ukraine, extension of the rights of territorial communities in solving issues of local importance and self-organization. The legislative aspects of personnel policy formation by local self-government bodies are analyzed in the paper, and the type of personnel policy, the degree of its progressivity and the main problems of its formation and development are identified on the example of the activity of the Vinnitsa City Council personnel unit. The directions of improvement of the personnel policy of Vinnitsia City Council are proposed, which will allow to solve the problem of attracting young people to the service in the bodies of local self-government.

Key words: personnel policy, local self-government bodies, staff, personnel.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Приходько В. А. Місцева влада в світлі сучасної державної політики / В. А. Приходько. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 1. С. 426–431. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_1_66.
2. Сидоренко, Павло Володимирович. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади України: сутність та тенденції розвитку [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сидоренко Павло Володимирович; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2012. 20 с.
3. Дороніна О. А. Теорія та практика формування багаторівневої кадрової політики в контексті забезпечення гідної праці в Україні: монографія. Донецьк: ДонНУ, 2013. 395 с.
4. Деміхіна О. І. Кадрова політика органів місцевого самоврядування: проблеми та шляхи удосконалення. *Праці XIV Міжнародної наукової інтернет-конференція «Advanced technologies of science and education»*. 2017. URL : <http://intkonf.org/demihina-oi-kadrova-politika-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-problemi-ta-shlyahi-udokonalennya/>.
5. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. No 12. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/12_2017/21.pdf
6. Шпекторенко І. В. Напрямки кадрової роботи органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2016. Випуск 1(15). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/19.pdf)
7. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Положення «Про департамент кадрової політики Вінницької міської ради (нова редакція)», затверджене рішенням Вінницької міської ради від 21.12.2018 № 1474. URL : <https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfPersonnelPolicy/ShowContent.aspx?ID=1>
10. Звіт Департаменту кадрової політики Вінницької міської ради за 2018 рік. URL : <https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfPersonnelPolicy/ShowContent.aspx?ID=18>
11. Головна причина плинності кадрів – люди йдуть на підвищення. Інтерв'ю з Директором департаменту кадрової політики Вінницької міської ради Тетяною Ласкавчук. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/1900615-tetyana-laskavchuk-direktor-departamentu-kadrovoji-politiki-vinnitskoji-miskoji-radi.html>

УДК 330.46

ІНФОГРАФІКА ЯК СУЧАСНИЙ ЗАСІБ ВІЗУАЛІЗАЦІЇ ДАНИХ

А. С. Шатківська, Н. В. Буркіна

Анотація. Статтю присвячено аналізу та дослідженню сучасних тенденцій розвитку інформаційної графіки, а також візуалізації інформаційних даних. Проведено порівняльну характеристику цих двох термінів. Наведений приклад візуалізації даних – дашборди як «розумні» панелі управління, що відображають дані в реальному часі.

Ключові слова: інформація, інформаційна графіка, інфографіка, візуалізація даних, дашборд, метрика.

Вступ. Картина сучасного світу – це великі обсяги інформації і досить обмежені ресурси часу. З кожним днем потік інформації збільшується, а разом з тим зростає і кількість коштів, за допомогою яких інформація може надходити до людини. Здавалося б, чим більший доступ до великих інформаційних ресурсів, тим більше можливостей це