

РОЗДІЛ 3 «КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО»

УДК 342.5 (045)

*Курчин О. Г.,
кандидат юридичних наук*

**КАДРОВА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ
МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Стаття присвячена дослідженню концептуальних аспектів визначення кадрової політики органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Стверджується, що у сучасних тенденціях реалізації кадрової політики на локальному рівні відображені певні концептуальні підходи до об'єктного та суб'єктного складу місцевого самоврядування, що вимагає їх всебічного розгляду та науково-практичного аналізу з точки зору сучасних процесів децентралізації як важливої частини конституційної модернізації суспільних відносин та їх нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: *міське самоврядування, муніципальне право, децентралізація, кадрова політика, містобудування.*

The article is devoted to the study of conceptual aspects of determining the personnel policy of local authorities in the field of urban development. It is argued that current trends in the implementation of personnel policy at the local level reflect certain conceptual approaches to the object and subject composition of local self-government, which requires a comprehensive review and scientific and practical analysis from the point of view of modern decentralization processes as an important part of the constitutional modernization of public relations and their normative -legal regulation.

Keywords: *local government, municipal law, decentralization, personnel policy, urban development.*

Актуальність дослідження. Міське самоврядування сьогодні є невід'ємною частиною реалізації та забезпечення життєдіяльності населення, виступаючи в рамках єдиного політичного курсу органів публічної влади кожної країни. В сучасному світі міське самоврядування є також основою для розвитку принципів демократії, формування єдиного інтересу та відповідальності жителів у рамках розроблення та вирішення питань на локальному рівні, включаючи містобудівну сферу як один з найважливіших ключових питань місцевого значення.

Одним з важливих питань функціонування органів місцевого самоврядування в частині здійснення їх містобудівної компетенції є компетентність та професіоналізм службовців, адже якісне управління кадровими ресурсами безпосередньо сприяє створенню кваліфікованого професіонального складу та здійсненню містобудівної політики відповідно до потреб громади, що є ключовою засадою існування місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кадрової політики органів місцевого самоврядування були предметом багатьох досліджень муніципально-правової, адміністративно-правової науки, а також дисциплін з теорії та практики публічного управління й адміністрування. В цьому відношенні можна виділити праці вітчизняних вчених, які присвячені визначенню кадрової політики України в рамках діяльності органів місцевого самоврядування, таких як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. В. Ковбасюк, О. В. Зарудін, А. О. Краснейчук, В. Ф. Золотарьов, О. І. Пархоменко-Куцевіл, В. А. Грабовський, У. С. Мустафаєва, Є. А. Ручкін-Якименко та ін.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній порівняльно-правовий аналіз здійснення кадрової політики органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, що становить

важливе науково-практичне завдання на сучасному етапі муніципально-правового розвитку.

Мета статті – дослідити теоретичні і практичні аспекти реалізації кадрової політики органів місцевого самоврядування у сфері містобудування у порівняльно-правовому вимірі України та інших європейських держав.

Виклад основного матеріалу. Система місцевого самоврядування є основою для розвитку демократичної держави, заснованої на конституційних та соціально-правових нормах. В сучасних умовах ефективного розвитку системи місцевого самоврядування необхідні зміни в роботі самих органів місцевого самоврядування. Головним чином, це стосується персоналу ОМС. Для побудови ефективної системи влади необхідне залучення професіоналів та спеціалістів, розширення основних функцій кадрової служби до роботи в ОМС.

Таким чином, актуальним питанням на сучасному етапі розвитку ОМС як інститутів реалізації локальної містобудівельної політики є вдосконалення існуючих служб та на їх основі створення ефективної роботи управління кадрами (або управління персоналом).

У цьому контексті слід зазначити, що термін «управління персоналом» все частіше зустрічається в органах місцевого самоврядування. Можна сказати, що така політика є продовженням кадрової роботи, але з залученням нових механізмів та технологій. На сучасному етапі для ефективного управління персоналом використовуються різні методи для мотивації співробітників, розвитку їх потенціалу, надання можливості для самореалізації [1].

Для чіткого розуміння даного терміну розглянемо спершу поняття «управління кадрами» та «кадрової служби».

Необхідно зазначити, що в загальному розумінні поняття «управління кадрами» представляє єдину систему, яка складається з елементів етапів, принципів, напрямків, видів і форм кадрової роботи. Для подальшого розгляду терміну перш за все необхідно виокремити поняття «кадрів», що являє собою штатний склад всіх працівників організації або підприємства. Штатний кадровий склад складається з двох груп – кадрів управління (або службовців) та робочих кадрів.

В рамках дослідження органів місцевого самоврядування вищезазначені групи мають наступний вигляд:

1. Робочі кадри – це працівники, у яких в обов'язках знаходяться здійснення контролю за матеріальними цінностями, або призначена робота виробничого характеру.

2. Кадри управління – це працівники, що займаються виконанням певних управлінських функцій.

У свою чергу, кадри управління поділяються на три групи:

- керівники (міський голова, заступники міського голови з питань діяльності виконавчого комітету, перший заступник міського голови, директори департаментів, начальники управлінь та їх заступники);

- спеціалісти, які аналізують різні аспекти розвитку органів місцевого самоврядування та надають кваліфіковану інформацію керівництву (начальники відділів, головні спеціалісти, спеціалісти I категорії, економісти, юристи);

- працівники, що не є службовцями - водії, охоронці, інспектори, секретарі [2].

В науковій літературі не має єдиного підходу щодо розуміння терміну «кадрова служба». Так, за визначенням Г. Атаманчука, «кадрова служба» є центром управління персоналом й несе в собі ключову функцію кадрового забезпечення персоналом. [3, с. 156].

Водночас А. А. Немчинов визначає, що кадрова служба є діяльністю органів управління, які відповідають за здійснення задач та цілей кадрової політики. В своїй праці «Муніципальна служба» автор виділяє основні види діяльності кадрової служби. Сюди слід віднести підбір кандидатів, проведення конкурсного відбору, працевлаштування згідно умов законодавства, створення й розвиток кадрового резерву, мотивація персоналу та їх оцінка за результатами роботи, спостереження за реалізацією умов праці, планування штатної чисельності та планування кар'єри робітників через залучення їх до різних програм з підвищення кваліфікації та розвитку свого

потенціалу [4, с. 67].

На нормативно-правовому (підзаконному) рівні в Україні, відповідно до чинного законодавства, поняття кадрової служби описується у Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади». В документі зазначається, що в центральних і місцевих органах влади створюється структурний підрозділ, що відповідає за проведення кадрової політики установи. Такий підрозділ може бути у вигляді відповідного департаменту, відділу, управління або служби кадрів з наявністю спеціаліста з кадрових питань [5].

Опис поняття та повноважень кадрової служби державних органів також наведено у Законі України «Про державну службу» та у наказі Нацдержслужби України від 5 березня 2012 р. № 45 [6].

Кадрова служба органів місцевого самоврядування України підпорядковується положенням Конституції України, законам України, постановам Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, указам Президента України та нормативним актам відповідних органів муніципалітету.

Проаналізувавши підходи до визначення терміну «кадрової служби», можна виділити функціонал самого процесу управління кадрами, що включає планування штату працівників, підбір кандидатів, оцінка ефективності роботи персоналу. Всі зазначені функціональні обов'язки спрямовані на поліпшення якості умов праці для робітників, виявлення проблемних моментів у здійсненні кадрового менеджменту для їх подальшого уникнення, мотивацію співробітників. Дані процеси у сфері містобудування спрямовані на єдину мету – покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню.

В сучасних умовах розвитку системи місцевого самоврядування важливим питанням в сфері здійснення політики управління кадрами стає підвищення кваліфікації працівників, створення мотиваційних елементів для розвитку потенціалу працівників, ефективна оцінка та навчання персоналу.

У сучасній літературі активно зустрічається термін «Human resource management» (HRM), що означає політику ефективного управління кадрами чи персоналом будь-якої організації, з метою підвищення продуктивності роботи співробітників при виконанні посадових обов'язків [7, с. 35]. Тобто, управління кадровими ресурсами безпосередньо пов'язано з управлінням персоналом в рамках певної організації. Дану політику здійснюють кадрові відділи, до яких підпорядковується політика підбору та адаптації персоналу, мотивації та навчання персоналу, проведення атестації та нагороджень за досягнення у праці для співробітників.

Згідно поглядом сучасних дослідників, концепція HRM є об'єднанням концепцій стратегічного управління персоналом та міжнародного управління персоналом. Вона визначається у вигляді інтеграції провідних спеціалістів в команді вищого керівництва як ключове питання та представляє дані про ступінь такої інтеграції в Європі [1].

В той же час, існують як концептуальні, так і методологічні розбіжності у визначенні зазначеного поняття. На концептуальній стороні визначення поняття «управління персоналом» далеко не чітко визначено в літературі: різні органи влади передбачають або вказують різні визначення та використовують різні докази. З методологічної сторони, є притаманні проблеми при оцінці концепції та виявленні відповідних даних. Ці питання вирішуються насамперед. Тому концептуально можливий діапазон визначень управління людськими ресурсами варіюється від майже етимологічного аналізу на одному кінці до розумної нормативної перспективи на іншій.

У сучасній літературі крім поняття «управління кадровими ресурсами», зустрічаються терміни «управління персоналом», «управління людськими ресурсами», «кадровий менеджмент» і також активно застосовуються при описуванні кадрової політики тих чи інших організацій.

Управління персоналом в сучасній практиці також називають «м'яким» способом управління. При правильному та ефективному здійсненню методів управління персоналом

відбувається збільшення ефективності роботи всієї організації. На ефективність управління кадровими ресурсами впливають такі фактори, як забезпечення безпеки зайнятості, вибіркового найм, широкопланове навчання, обмін інформацією, самоврядні команди і висока заробітна плата.

На сучасному етапі в рамках здійснення політики управління персоналом використовуються наступні заходи: здійснюється підбір кандидатів із залученням різних каналів пошуку, адаптація нових співробітників, навчання та розвиток персоналу, щорічна оцінка персоналу (що визначає ефективність роботи співробітників з допомогою залучення різних методик оцінювання, наприклад, метод «360 градусів», асесмент-центр, тестування, інтерв'ювання, метод експертних оцінок персоналу та інші), створення корпоративної культури працівників в органах місцевого самоврядування [8, с. 159-164]. Розширюється й функціонал діяльності кадрових служб (серед іншого, з'являється спеціаліст, який відповідальний за управління персоналом, так званий спеціаліст по персоналу (HR-менеджер)).

У Постанові Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» надається опис основних функцій кадрової служби [9]. Необхідно зазначити, що ці функції в певній мірі схожі з функціями управління персоналом та HR-менеджменту. Так, до переліку функцій кадрової служби органів місцевого самоврядування відносять впровадження державної політики у сфері кадрової політики, проведення аналізу та прогнозування кадрового менеджменту і розвитку кадрів, пошук необхідних програм для навчання та підвищення кваліфікації працівників. Крім того, класичними залишаються функції кадрової служби, що полягають у оформленні необхідних кадрових документів. Але, з іншого боку, функціонал співробітників кадрової служби вдосконалюється та розширюється, включаючи ще й функції пошуку та підбору кадрів для подальшого працевлаштування в ОМС, проведення адаптації, забезпечуючи їх мотивацію та розвиток потенціалу в рамках своєї роботи.

Для здійснення ефективної політики управління персоналом працівники повинні мати відповідну кваліфікації та професійні знання, оскільки саме від цього процесу залежить в цілому розвиток кадрового менеджменту всередині організації.

Таким чином, під поняттям «управління персоналом» можна розглядати діяльність працівників кадрових служб, яка в основному націлена на підвищення мотивації інших співробітників, на забезпечення достатніх умов праці та реалізації професійного і кар'єрного росту [9]. Для ефективної діяльності служб необхідно проводити модернізацію самої служби та функціоналу. В сучасних умовах розвитку виникає потреба у розширенні основних обов'язків кадрової політики в органах місцевого самоврядування, що включали б не тільки вирішення ділових і організаційних питань, а також аналітичні, прогностичні, консультативні, мотиваційні, рекрутингові функції.

В рамках реалізації стратегії державного управління в Україні важливим вектором є розвиток місцевого самоврядування, що базується на створенні демократичної держави та подальшому зміцненні громадських інститутів країни.

Під впливом змін, які відбулися на теренах України починаючи з 2014 р., уряд знов повернувся до питання реформування системи місцевого самоврядування, оскільки в попередні роки не вдалося остаточно створити достатньо ефективну муніципальну систему, хоча спроби реального реформування здійснювалися ще з 2000-х років. Так, першим нормативно-правовим актом щодо реформування муніципалітету стала затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. № 341/2001 Концепція державної регіональної політики [10].

Другою спробою модернізації муніципальної системи стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р про реформування місцевого самоврядування у зв'язку з європейськими стандартами [11]. Але, в подальшому документ не здобув підтримки і був скасований у 2012 р.

Для підготовки спеціалістів для служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування у 1995 р. була заснована Національна академія державного управління при

Президентів України. Державний вищий навчальний заклад був спочатку сформований у відповідності до Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 як Українська Академія державного управління при Президентів України [12]. Згодом Українська академія була перейменована у Національну Академію за вагомі досягнення та внесок у розвиток державного управління в Україні.

Головною місією Академії є формування професійної еліти з питань управління серед українського суспільства через залучення наукових досліджень та використання набутих знань з питань реалізації ефективної політики публічного управління. Керівництво Академії відзначає, що їхні випускники є новою генерацією спеціалістів у державному управлінні, оскільки отримані під час навчання нові знання та вміння є важливими та корисними для розвитку сучасної демократії, забезпечення прав і свобод громадян, розвитку своєї країни на основі залучення світових стандартів [13].

На базі Національної академії також діють наступні інститути, що є важливими елементами у формуванні спеціалістів з питань державної служби та місцевих органів влади. Так, Указом Президента України «Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентів України» від 14 серпня 2012 року № 471/2012 був створений Інститут державної служби та місцевого самоврядування [14]. Метою даного закладу стало здійснення якісної підготовки висококваліфікованих кадрів для подальшої роботи та ефективного здійснення державної політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що також має сприяти підготовці висококваліфікованих кадрів у сфері містобудування у сучасних умовах децентралізації та інтенсивного прийняття європейських правових і управлінських стандартів локальної демократії.

Висновки. Таким чином, від ефективності проведення кадрової політики залежить якість функціонування всієї системи місцевого самоврядування. Модернізація кадрової системи є невід'ємним процесом сучасного реформування муніципалітету та децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Здійснення ефективної політики органів місцевого самоврядування у сфері містобудування, перш за все, залежить від персоналу, який працює для досягнення головних цілей та отримання високих результатів в рамках органів місцевого самоврядування. Будуючи державу на засадах демократичних цінностей, необхідно здійснювати заходи для забезпечення ефективного управління персоналом в органах місцевого самоврядування, оскільки на сучасному етапі система місцевого самоврядування має бути зорієнтованою на повсякденні потреби суспільства. В органах місцевого самоврядування України є достатній потенціал для здійснення такої політики та створення більш ефективної та доступної муніципальної системи, у тому числі – в частині реалізації іманентної містобудівної функції органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вольфович Р., Грибанова Г. Системы местного самоуправления в зарубежных странах // Местное самоуправление: проблемы и перспективы / Санкт-Петербург, 1997. С. 3-45.
2. Особливості управління персоналом. URL: https://studwood.ru/2080024/menedzhment/osoblivosti_upravlinnya_personalom (дата звернення: 02.09.2019).
3. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 2-е, доп. Москва : Омега-Л, 2004. 400 с.
4. Немчинов А. А., Володин А. М. Муниципальная служба. Москва : Дело и Сервис, 2002. 384 с.
5. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України № 912 від 2 серпня 1996 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-n (дата звернення: 02.09.2019).

6. Закон України «Про державну службу»: Постанова Верховної Ради України; від 16.12.1993 № 3724-ХІІ. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T372300.html (дата звернення: 12.10.2019).

7. Грэхем Х. Т., Беннетт Р. Управление человеческими ресурсами. Учеб. пособие для вузов / Пер. с англ. под ред. Т. Ю. Базарова и Б. Л. Еремина. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 598 с.

8. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України // Вісник НАДУ, 2004. № 2. С. 159-164.

9. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2016 р. № 47. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE28568.html (дата звернення: 30.08.2019).

10. Указ Президента от 25.05.2001 № 341/2001 Про Концепцію державної регіональної політики. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U341_01.html (дата звернення: 07.10.2019).

11. Розпорядження № 900-р від 29.07.2009. Кабінет Міністрів України. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR090900.html (дата звернення: 02.09.2019).

12. Указ Президента України від 30.05.1995 № 398/95 Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U398_95.html (дата звернення: 07.10.2019).

13. Національна академія державного управління при Президентові України. Про Національну академію. URL: http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=18_ (дата звернення: 21.06.2019).

14. Указ Президента України «Про деякі питання діяльності Національної академії державного управління при Президентові України» від 14 серпня 2012 року № 471/2012/. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U471_12.html (дата звернення: 01.10.2019).