

УДК 352.08

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.37>

Грицик Юрій Йосипович,

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0007-8797-4017

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ПЕРСОНАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF STAFF FORMATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті наведено розв'язання актуального наукового завдання, пов'язаного із нормативно-правовим регулюванням формування персоналу місцевого самоврядування, та розроблено науково-прикладні підходи, що забезпечують практичне використання отриманих наукових результатів. Відзначено, що підвищення ефективності діяльності персоналу є одним із найактуальніших аспектів формування та функціонування публічної служби, тому важливим чинником політики держави в сучасних умовах якраз і виступає ефективне управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

В статті розглянуто нормативно-правове регулювання формування персоналу місцевого самоврядування в Україні, яке на даний час регулюється низкою відповідних законодавчих актів, а також національних та міжнародних правових документів. Особливо акцентовано увагу на використанні потенціалу персоналу місцевого самоврядування та на важливих чинниках його формування відповідно до діючого законодавства. Здійснено аналіз діючих норм Конституції України та Закону України «Про державну службу», відповідно до яких відбувається формування персоналу місцевого самоврядування.

Розглянуто роль компетентнісного підходу у процесі формування персоналу місцевого самоврядування на основі Закону України «Про державну службу». Відзначено, що покращення нормативно-правового регулювання формування персоналу місцевого самоврядування свідчить про потребу прийняття спеціалізованих законів, які спрямовані на врегулювання питань у досліджуваній сфері.

Акцентовано увагу на проблемах, які існують у сфері управління персоналом в органах місцевого самоврядування на даний час і які потребують свого вирішення. Визначено напрями підвищення ефективності формування персоналу місцевого самоврядування та підкреслено, що вони сприятимуть підвищенню результатів формування персоналу місцевого самоврядування та покращенню його діяльності в сучасних умовах. Підсумовано, що у процесі формування персоналу у місцевому самоврядуванні України слід створити усі умови для підготовки висококваліфікованих фахівців.

Ключові слова: персонал, місцеве самоврядування, нормативно-правове регулювання, публічне управління, компетентнісний підхід.

The article provides a solution to an actual scientific tasks related to the legal regulation of the formation of local self-government personnel, and developed scientific and applied approaches that ensure the practical use of the obtained scientific results. It was noted that increasing the efficiency of personnel activities is one of the most relevant aspects of the formation and functioning of the public service, therefore, effective personnel management in local self-government bodies is an important factor of state policy in modern conditions.

The article examines the normative and legal regulation of the formation of local self-government personnel in Ukraine, which is currently regulated by a number of relevant legislative acts, as well as national and international legal documents. Particular attention is paid to the use of the potential of local self-government personnel and the important factors of its formation in accordance with the current legislation. An analysis of the current norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Civil Service" was carried out, according to which local self-government personnel are formed.

The role of the competence approach in the process of formation of local self-government personnel based on the Law of Ukraine "On Civil Service" is considered. It was noted that the improvement of the regulatory and legal regulation of the formation of local self-government personnel indicates the need for the adoption of specialized laws aimed at settling issues in the researched area.

Attention is focused on the problems that currently exist in the field of personnel management in local self-government bodies and that need to be solved. Areas of increasing the effectiveness of local self-government staff formation are identified and it is emphasized that they will contribute to increasing the results of local self-government staff formation and improving its activities in modern conditions. It was concluded that in the process of personnel formation in the local self-government of Ukraine, all conditions for the training of highly qualified specialists should be created.

Key words: personnel, local self-government, normative and legal regulation, public administration, competence approach.

Постановка проблеми. Для всіх сфер діяльності органів місцевого самоврядування актуальною і важливою є проблема управління персоналом. Вона передбачає формування підсистеми підготовки кадрів нової генерації, завдяки якій стає можливим формування команд у системі виконавчих органів, що на основі попередньо розробленого бачення майбутнього регіону зможуть забезпечити його економічне зростання та одночасну підготовку кандидатів на заміщення вакантних посад у процесі управління персоналом.

На даний час якісний стан персоналу органів місцевого самоврядування не здатний забезпечити прогресивний розвиток регіонів. Основними причинами цього явища є незацікавленість службовців працювати в органах місцевого самоврядування та низький престиж муніципальної служби. Важливою проблемою є формування персоналу у місцевому самоврядуванні на основі нормативно-правового забезпечення, яке потребує уніфікації відповідно до тих реалій, в яких сьогодні перебуває українська держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика управління персоналом в публічній сфері піднімається в публікаціях багатьох науковців. Зокрема, варто згадати таких вчених як Л. Антонова [1], Н. Гончарук [2], Д. Грабчев [3], Л. Івашова [4], В. Ільченко [5], М. Іщенко [5], Л. Козлова [1], Є. Міщук [5; 6], О. Шаповал [5] та інші.

У своїх статтях вони досліджують механізми управління персоналом в органах публічної влади, вивчають особливості професіоналізації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напряму реалізації теорії лідерства в публічному управлінні, а також специфіку професіоналізації як інструменту управління персоналом публічної служби, обґрунтовують пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України та напрями удосконалення формування стилю керівництва організацією (на прикладі публічної служби), відмічають роль керівника публічної служби в управлінні персоналом з позиції маркетингового підходу у публічному адмініструванні.

Разом з тим, в сучасних умовах залишаються актуальними та необхідними дослідження особливостей нормативно-правового регулювання формування персоналу у місцевому самоврядуванні, зважаючи на реформи децентралізації та трансформаційні зміни, які відбуваються в Україні в умовах сьогодення.

Мета статті полягає у визначенні особливостей нормативно-правового регулювання формування персоналу місцевого самоврядування та обґрунтуванні напрямів його покращення.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах ефективно управління персоналом в органах місцевого самоврядування виступає як важливий чинник політики держави. Тому одним із найактуальніших аспектів формування та функціонування публічної служби якраз і є підвищення ефективності діяльності персоналу [1].

Формування персоналу місцевого самоврядування повинно бути спрямованим на створення економічних, фінансових, матеріально-технічних, психологічних, соціальних, управлінських, організаційно-правових та інших передумов функціонування муніципальних органів. Вироблення нового стилю забезпечення органів місцевого самоврядування високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольнити потреби населення шляхом надання ефективних та якісних управлінських послуг, передбачає потребу відповідного нормативно-правового регулювання [2, с. 41].

Нормативно-правове регулювання формування персоналу місцевого самоврядування в Україні регулюється низкою законів, актів та документів, таких як:

- Конституція України;
- Кодекс законів про працю України;
- Закон України «Про державну службу»;
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»;
- Закон України «Про запобігання корупції»;
- Указ Президента України «Питання управління державною службою в Україні»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування».

Ці та інші нормативно-правові акти врегульовують основні питання, пов'язані із формуванням персоналу місцевого самоврядування і використанням його потенціалу.

Зокрема, важливими чинниками формування потенціалу персоналу місцевого самоврядування є:

- а) матеріальне та нематеріальне стимулювання;
- б) відносини з керівництвом та колегами;
- в) кар'єрне зростання;
- г) підвищення кваліфікації та якість отриманої професійної освіти;
- д) відповідність займаній посаді [3, с. 8].

Загалом, нормативно-правове регулювання формування персоналу місцевого самоврядування передбачає процедури забезпечення безперервного оновлення професійних знань службовців, їх всебічного розвитку як особистості та розвитку їхніх творчих здібностей. Іншими сло-



Рис. 1. Складові потенціалу персоналу місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [5, с. 15]

вами, мова йде про максимально ефективне використання потенціалу персоналу місцевого самоврядування [4, с. 56].

Складові потенціалу персоналу місцевого самоврядування представлені на рис. 1.

Нормативно-правове регулювання формування персоналу місцевого самоврядування в Україні має свої особливості. Так, нормами вищої юридичної сили та прямої дії, що стосуються й управління персоналом, є такі положення Конституції України: [9]

1) рівне право доступу громадян України до державної служби (ст. 38 Конституції України), дотримання якого є обов'язковим у ході відбору кандидатів на зайняття відповідних посад;

2) здійснення державної влади з дотриманням принципу законності (ст. 19 Конституції України), який відповідно поширюється і на формування персоналу місцевого самоврядування;

3) заборона будь-яких видів дискримінації та гендерна рівність (ст. 24 Конституції України);

4) право на працю, заборона незаконного звільнення, право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43 Конституції України) – стосуються персоналу місцевого самоврядування як особливого виду трудової діяльності з виконання функцій і завдань держави;

5) право на судовий захист у національних судах та міжнародних судових установах (ст. 55 Конституції України), що надає можливість персоналу місцевого самоврядування оскаржувати рішення, дії та бездіяльність, що мали місце у їх відношенні суб'єктами управління персоналом.

Важливим документом у сфері нормативно-правового регулювання формування персоналу місцевого самоврядування є Закон України «Про державну службу», який встановлює: [10]

– суб'єктний склад персоналу, а також повноваження цих суб'єктів з формування персоналу;

– порядок вступу, проходження та припинення державної служби;

– питання просування державною службою, професійного навчання, підвищення кваліфікації, оплати праці та заохочення, умов праці, дисциплінарної та матеріальної відповідальності тощо.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» нормативно-правове регулювання державної служби загалом та формування персоналу місцевого самоврядування зокрема здійснюється на основі норм Конституції України, цього та інших законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана парламентом, постанов Верховної Ради України, указів Президента України та актів Кабінету Міністрів України [10].

Окремий акцент у новій редакції Закону України «Про державну службу» ставиться на професійний розвиток персоналу на основі компетентнісного підходу, що закріплене відповідними підзаконними актами. Адже орієнтація на професійний розвиток персоналу на основі компетентнісного підходу в публічній службі є важливим аспектом удосконалення діяльності державних органів. Роль компетентнісного підходу детальніше представлена в табл. 1.

Отже, орієнтація на компетентнісний підхід у професійному розвитку персоналу є ключовим елементом для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

Поряд із законодавчими важливе значення у процесі формування персоналу місцевого самоврядування мають підзаконні нормативно-правові акти, які становлять цілісну систему нормативно-правового регулювання відносин у досліджуваній сфері [6, с. 95]. Зокрема, у процесі врегулювання питань формування персоналу провідну роль відіграють постанови уряду та накази Національного агентства України з питань державної служби.

Частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Низка чинних міжнародно-правових договорів

Таблиця 1

Роль компетентнісного підходу у формуванні персоналу місцевого самоврядування на основі Закону України «Про державну службу»

№ п/п	Підходи	Їх характеристика
1	Адаптація до сучасних викликів	Сучасний світ швидко змінюється, і державні службовці повинні бути готові адаптуватися до нових викликів та завдань. Компетентнісний підхід дозволяє ідентифікувати ключові навички та знання, необхідні для успішної роботи в сучасних умовах
2	Підвищення ефективності роботи	Зосередження на професійному розвитку та компетентнісному підході допомагає сприяти ефективності та результативності роботи державних служб. Відповідний навчальний процес та розвиток ключових компетенцій можуть допомогти службовцям більш ефективно виконувати свої обов'язки
3	Стимулювання інновацій	Компетентнісний підхід сприяє розвитку інноваційних практик та підходів у публічному управлінні. Це може включати в себе навички у сфері цифрових технологій, аналітики даних, стратегічного мислення та інших сучасних областей
4	Залучення та утримання талановитих кадрів	Система професійного розвитку та компетентнісний підхід можуть зробити публічну службу більш привабливою для талановитих фахівців. Навчання та розвиток можуть бути важливими чинниками для залучення та утримання висококваліфікованих кадрів
5	Транспарентність та довіра	Компетентнісний підхід може підвищити рівень довіри до публічної служби, оскільки він робить видимими та вимірюваними навички та знання державних службовців. Це може сприяти більшій транспарентності та відкритості в управлінських процесах

Джерело: складено на основі [10; 11]

України поряд з іншим стосуються й питань управління персоналом на державній службі.

Проте існування значної кількості нормативно-правових актів, які стосуються формування персоналу місцевого самоврядування все ж не є запорукою відсутності проблем у цій сфері. Так, у ній слід виокремити такі проблеми, що потребують, на думку окремих експертів, свого вирішення:

– слабка інтелектуальна складова керівного та виконавчого персоналу виконавчих органів місцевих рад;

– дефіцит компетентності значної частини службовців на всіх рівнях муніципального управління;

– недостатня професійна підготовка персоналу, що не дає змогу повноцінно виконувати належні йому функції та обов'язки;

– нездатність значної частини персоналу обґрунтовувати оптимальні та реальні рішення, прогнозувати тенденції роботи та робити достовірні аналітичні оцінки [7, с. 105].

Ці та інші проблеми потребують свого вирішення шляхом вжиття комплексних заходів,

Таблиця 2

Напрями підвищення ефективності формування персоналу місцевого самоврядування

№ п/п	Напрями	Їх характеристика
1	Конкурсний відбір та атестація	Удосконалення процедур конкурсного відбору, враховуючи сучасні методи та стандарти оцінки кандидатів; Визначення чітких критеріїв для атестації, які відображають ключові компетенції та вимоги до посад
2	Кваліфікаційна оцінка та розвиток	Створення системи кваліфікаційної оцінки, що враховує індивідуальний розвиток та досягнення персоналу. Визначення переліку дисциплін, які є обов'язковими для підвищення кваліфікації працівників кадрових служб.
3	Підвищення кваліфікації	Розробка програм навчання з обраного переліку дисциплін (управління персоналом, інформаційні технології, правові аспекти, психологія тощо). Забезпечення доступу до актуальної інформації та ресурсів для підвищення кваліфікації через електронні платформи.
4	Ефективне використання інформаційних технологій	Закріплення вимог до рівня комп'ютерної грамотності для працівників державних органів. Регулювання процесу впровадження новітніх технологій у роботу кадрових служб.
5	Психологія управління та міжособистісні навички	Включення у навчальні програми аспектів психології управління та розвитку міжособистісних навичок. Сприяння розвитку емоційного інтелекту серед персоналу.

Джерело: складено на основі [8]

серед яких покращення нормативно-правового забезпечення повинно відігравати ключову роль. Так, удосконалення нормативно-правової бази, яка стосується формування персоналу місцевого самоврядування, має, на наш погляд, передбачати прийняття таких законів:

– «Про соціально-правовий захист державних службовців»;

– «Про професійну освіту державних службовців»;

– «Про формування персоналу місцевого самоврядування».

В законодавстві слід передбачити норми щодо стимулювання залучення професіоналів нової формації – кваліфікованих фахівців: юристів, економістів, управлінців, які готові сприяти змінам у діяльності органів місцевого самоврядування.

Загалом, підвищення ефективності формування персоналу місцевого самоврядування на основі покращення нормативно-правового регулювання, на наш погляд, має відбуватися на основі напрямів, представлених в таблиці 2.

Запропоновані напрями сприятимуть підвищенню результатів формування персоналу місце-

вого самоврядування та покращенню його діяльності в сучасних умовах.

Висновки. У процесі дослідження проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання формування персоналу місцевого самоврядування. Розглянуто перелік нормативно-правових актів, на основі яких відбуваються процедури формування персоналу місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на тому, що для ефективної роботи органів місцевого самоврядування фундаментом професіоналізму є наявність певного рівня компетентності, тому важливим питанням є роль компетентнісного підходу у формуванні персоналу місцевого самоврядування відповідно до норм Закону України «Про державну службу».

З'ясовано, що однією з головних умов підвищення ефективності органів місцевого самоврядування є покращення його нормативно-правового регулювання, відповідно до чого в статті запропоновані його основні напрями. Також згадано низку законів, прийняття яких покращить ситуацію у сфері формування персоналу місцевого самоврядування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf. (дата звернення 19.01.2024)
2. Гончарук Н. Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 6. С. 37–48.
3. Грабчев Д.С. Механізм управління персоналом в органах публічної влади : автореф. дип. роботи на здобуття освітнього ступеня «магістр» : спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» / ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2020. 11 с.
4. Івашова Л.М. Професіоналізація як інструмент управління персоналом публічної служби. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 52–58.
5. Іщенко М.І., Міщук Є.В., Ільченко В.О., Шаповал О.В. Удосконалення формування стилю керівництва організацією (на прикладі публічної служби). *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 3. С. 12–18.
6. Міщук Є.В. Роль керівника публічної служби в управлінні персоналом: маркетинговий підхід у публічному адмініструванні / Є.В. Міщук, В.С. Адамовська. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 4 (35), 2022. С. 92–97.
7. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
8. Пархоменко-Кучевіл О.І. Теоретико-методологічні засади упровадження інноваційних методів управління персоналом державної служби України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2010-1/doc/3/02.pdf>. (дата звернення 19.01.2024)
9. Конституція України / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ t233077?an=1004&ed=2023_05_02