

УДК 352.082

*Т. В. Покотило,*  
к.держ.упр., доцент кафедри управління персоналом  
та економіки праці ХарPI НАДУ,  
м. Харків

## ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

*Досліджено проблеми розвитку трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування. На основі проведеного соціологічного дослідження розкрито позитивні та негативні чинники, які впливають на розвиток трудового потенціалу посадових осіб в органах місцевого самоврядування. Означено напрямки формування дієвої системи управління розвитком персоналу в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування; державна служба; трудовий потенціал; кадрове забезпечення; посадова особа місцевого самоврядування; управління розвитком персоналу.

**Постановка проблеми.** Децентралізація сучасної системи державного управління, а також реформування місцевого самоврядування значно актуалізують проблему кадрового забезпечення трансформаційних процесів, яка може бути вирішена при розробці наукових засад формування і функціонування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання можливе лише при активізації досліджень у сфері теорії і практики організації діяльності персоналу муніципальної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток соціально-трудова відносин зробили С. Бандур, Д. Богиня, О. Жадан, Е. Лібанова, Н. Романова, Л. Шевченко та ін. Питання структури мотивів праці, типологічні особливостей особистості залежно від ціннісних орієнтацій і моральних якостей та їх вплив на задоволеність працею висвітлюють у своїх дослідженнях Т. Василевська, Б. Гаєвський, С. Дубенко, М. Логунова, М. Мельник, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, Л. Пашко, М. Пірен, Л. Плаксій, В. Ребкало, М. Рудакевич та ін. Теоретичні засади державного управління соціально-економічними системами різних рівнів розглядали

В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Біла, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Онікієнко та ін. Водночас аналіз наукових публікацій з досліджуваної проблематики свідчить, що недостатньо приділено уваги розробці механізмів розвитку трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування.

**Метою статті** є виявлення позитивних і негативних факторів, що впливають на результати праці посадових осіб місцевого самоврядування, для удосконалення форм та методів у сфері управління розвитком трудового потенціалу персоналу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним із головних завдань у межах адміністративної реформи, що проводиться в Україні, є підвищення ефективності роботи публічних органів влади всіх рівнів у наданні адміністративних послуг. Ще 1987 р. був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт» [9], який акцентував увагу на тому, що одним із головних положень реформи публічного управління в розвинутих країнах, є організація публічного сектора має існувати для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців.

За рекомендаціями ОЕСД (1987), принципами надання публічних послуг як процесу реагування на потреби громадськості є: *відкритість* – клієнти мають знати, як здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність державних службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; *залучення клієнтів* – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; *задоволення потреб клієнтів* – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей; *доступність* – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [9]. Зазначені принципи фактично імплементовані в Закон України «Про адміністративні послуги» [6].

Одночасно забезпечення ефективності та результативності у проведенні суспільно-політичних реформ, які спрямовані на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних адміністративних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території [4], значною мірою залежить від професійної підготовки, кваліфікації, ділових і особистих якостей трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Надати оцінку ефективності трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування – завдання надзвичайно складне, пов'язане з необхідністю враховувати вплив багатьох чинників, що виступають у різних суб'єктивних та об'єктивних чинниках. Саме тому оцінка трудового потенціалу одним показником практично нездійсненна, причому багато його складових взагалі не піддаються кількісному виміру. Тому в даній статті дослідження проблем та перспектив розвитку трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування проведене на основі анкетування.

Анкетування проводилося серед державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування Харківської, Полтавської та Сумської областей, в якому прийняло участь всього 184 респонденти. Серед них: молодь до 35 років – 55,44 %, особи середнього віку (від 36-50 років) та старшого віку (від 51 року та старше) – 35,87 і 8,70 % відповідно. Велику групу респондентів склали жінки (73,91 %) та чоловіки (26,09 %). Більшість опитаних (57,61 %) працюють в органах державної влади, а решта (42,39 %) – у структурі місцевого самоврядування.

В літературі з питань соціології праці відмічається, що вагомий вплив на ефективність використання трудового потенціалу працівника вливає задоволеність його своєю трудовою діяльністю. На сьогодні у науковій літературі немає однозначного загальноприйнятого підходу до визначення терміну «задоволеність трудовою діяльністю» і, тим більше терміна «задоволеність службовою

діяльністю». Приймаючи до уваги визначення О. Фугело, вважаємо, що «задоволеність службовою діяльністю» відображає емоційно-оцінне ставлення посадової особи (державного службовця) до умов проходження служби, показник ефективності цієї діяльності, що пов'язаний із виконанням ним своїх функціональних обов'язків та системою його міжособистісних стосунків [8].

Для оцінки рівня задоволеності змістом праці респондентів враховувались фактори організації робочого місця, стимулювання праці, міжособистісні відносини із колегами та керівництвом та фактори, які мотивують до праці (кар'єрне зростання, професійна самореалізація).

Дослідження анкетних даних показало, що найбільше респонденти задоволені у взаємовідносинах із керівництвом та колегами. Високі оцінки респондентів задоволеності змістом праці та її умовами відображають організацію, умови, режим праці та забезпеченість нормативно-правовими документами, які позитивно впливають на виконання їх функціональних обов'язків.

Позитивна оцінка щодо задоволеністю трудової діяльності корелюються з оцінкою соціально-психологічного клімату в трудовому колективі. Так, респонденти відмітили, що колектив є дружній та має атмосферу взаємної поваги – 32,61 % опитаних. Водночас практично 1/3 від загальної кількості респондентів вважають, що в трудових колективах присутня тільки ділова атмосфера, «кожен сам за себе» – 10,87 %, чи нездорова, нетовариська атмосфера – 2,17 %.

Покращання відносин з колегами більше хвилює молодь (35 % опитаних), що пов'язано із ще недостатніми знаннями командної роботи та професійним досвідом. Тому, в колективі, де є багато молоді, керівникам слід приділяти більше уваги психологічним аспектам формування колективу і міжособистісним відносинам з колегами, активніше залучати до цього процесу працівників старшого віку.

На якісне виконання посадових обов'язків в органах місцевого самоврядування вагомий вплив має заробітна плата та методи стимулювання

праці. Більшість опитаних не задоволені заробітною платою (57,78 % опитаних) та «шаблонними» методами стимулювання праці (32,61 % опитаних). Очевидно, що в нинішніх умовах рівень заробітку виступає пріоритетним чинником. Опитані державні службовці всіх вікових груп відзначають про необхідність підвищення заробітної плати, оскільки вона залишається неадекватною для забезпечення якісного трудового життя, що значно зменшує престижність роботи на в органах місцевого самоврядування, знижує мотивацію до праці й негативно позначається на виконанні посадових обов'язків.

Крім того, формуючи своє ставлення до праці, люди беруть до уваги не тільки поточні, але й майбутні доходи, і тому враховують можливість інвестування у свій людський капітал. Зокрема, можливість до кар'єрного заростання (21,77 %) і самореалізація (27,17 %) позитивно впливає на задоволеність службовою діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців.

На думку провідних фахівців у сфері менеджменту, первинна основа і головне багатство будь-якої сучасної організації – це люди, що працюють у ній. У сучасних умовах створення та ефективного використання високоякісного потенціалу персоналу організації є для неї головним чинником успіху в конкурентній боротьбі як у тактичній, так і в стратегічній перспективі. З цієї позиції було поставлено завдання перед респондентами оцінити значущість складових трудового потенціалу органів місцевого самоврядування в реалізації потреб територіальної громади.

За результатами дослідження встановлено, що більшість опитаних (51,09 %) вважають професійно-кваліфікаційну складову (професійні знання, уміння і навички) найбільш вагомою у структурі трудового потенціалу. Оскільки всі складові трудового потенціалу пов'язані один з одним, то закономірним є взаємозв'язок із освітньою та поведінковою складовими трудового потенціалу працівника, що становить, відповідно 36,96 і 26,09 % опитаних.

В умовах розвитку постіндустріального суспільства інтелектуальна, творча діяльність є унікальним атрибутом людського розуму і винахідливості.

Далеко не всі професіонали схильні до творчих самовиявлень через недостатність знань, досвіду, гнучкості мислення, здібностей, страху перед відповідальністю, духовну лінь. Так, за результатами дослідження Т. Пахомової щодо психологічної готовності державних службовців до інноваційної трудової діяльності, інноваційно орієнтовані становлять 13,2 %, ситуативно інноваційно орієнтовані – 16,1 %, консерватори – 60,6 % [5, с. 97]. Наші результати дослідження підтверджують, що респонденти не мають повного усвідомлення значущості інноваційно-творчої та ціннісно-мотиваційної елементів трудового потенціалу працівника та організації в цілому. Так, тільки 19,57 і 22,83 % опитаних, відповідно, вважають ці складові є вагомими у прийнятті ефективних управлінських рішень щодо розвитку територіальної громади.

В умовах сьогодення переконливим також стає той факт, що під час проведення адміністративно-територіальної реформи кадрове забезпечення в органах місцевого самоврядування та державної служби має такі складнощі, як: «старіння» кадрів; плінність кадрів, відсутність реального матеріального стимулювання і системи кадрового росту не дозволяють створювати реальний кадровий резерв і готувати компетентних фахівців; не розроблена система залучення молоді на роботу до органів публічної служби. Це пов'язано з недостатньою роботою служб управління персоналом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, відсутністю ефективної системи планування, а часом і їх бездіяльністю в питаннях розвитку персоналу, формалізмом у підборі та оцінюванні кадрів, що є вагомими причинами депрофесіоналізації державної служби та органів місцевого самоврядування.

Для виявлення перспективних напрямків в роботі з персоналом перед респондентами було поставлено питання: Які напрямки в роботі з персоналом в органах місцевого самоврядування потребують удосконалення? Перед

опитуваними ставилося завдання вибрати тільки три напрями із сукупності запропонованих їх в роботі з персоналом. Відповіді респондентів були розподілені наступним чином:

- удосконалення системи преміювання персоналу – 64,13 %;
- якісний відбір при прийомі на службу в органи місцевого самоврядування (на державну службу) – 46,74 %;
- ефективне планування потреби персоналу – 34,78 %;
- застосування різних форм навчання персоналу – 29,35 %;
- трудова дисципліна та відповідальність за професійно-кваліфікаційні обов'язки – 28,26 %.

Поведінка окремого державного службовця визначається не тільки набором його особистісних якостей, особливостями конкретної ситуації, але й специфікою соціального середовища, в якому реалізується трудова діяльність. Тому важливими напрямками у формуванні позитивного соціально-психологічного клімату на думку респондентів мають стати:

- проголошення принципу рівних можливостей та справедливого розподілу винагород в організації – 51,09 %;
- підвищення впевненості членів колективу у власних силах і здібностях – 40,22 %;
- створення обстановки, що стимулює дискусію, обмін знаннями та досвідом – 40,22 %;
- формування однастайності та узгодженості щодо норм, прийнятих в організації – 30,43 %;
- забезпечення гнучкості у здійсненні контролю у вирішенні професійних задач – 28,26 %.

У процесі професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування активізуючу, мотивуючу, адаптуючу та контролюючу функції виконує система оцінювання персоналу. Складність аналізу й оцінки діяльності органів місцевого

самоврядування в розвитку територіальних громад пов'язана з тим, що на місцевому рівні відсутні показники надання послуг громадянам. Критерії ефективності та результативності не прописані в регулюючих актах – ні в посадових інструкціях, ні в положеннях про структурні підрозділи місцевих органів влади. Це стосується не тільки окремих функціональних підрозділів, а й органів влади взагалі. Документи, що регулюють їх діяльність, містять переліки функцій, але не критеріїв оцінки, тобто регламентують функціонування органу, а не орієнтують на результати його діяльності [7].

Аналіз результатів соціологічного дослідження доводить, що більшість респондентів (44,57 %) пов'язують підвищення продуктивності праці посадових осіб місцевого самоврядування із впровадженням оцінювання персоналу.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування визначили важливі критерії, які є значущими при оцінці персоналу, а саме: відповідальність – 91,30 %; усвідомлення значення поставлених завдань – 79,35, своєчасний контроль за виконанням завдань – 78,26; професійна етика – 77,17; трудова дисципліна – 71,74; наявність вищої освіти відповідно до основного напрямку роботи – 63,04; трудова дисципліна – 71,74; здатність ефективно реалізувати посадові функції – 69,57; професійний досвід, достатній для успішного виконання управлінських функцій – 61,96 %.

Процес оцінювання діяльності службовців органів місцевого самоврядування та критерії оцінки мають бути зрозуміли як тим, хто оцінює, так і кожному службовцю, якого оцінюють.

Оцінка має бути: об'єктивною, тобто незалежною від будь-якої окремої думки чи судження; надійною, тобто відносно вільною від впливу ситуативних факторів (настрою, погоди, колишніх успіхів і невдач тощо); достовірною щодо діяльності, адже оцінюватись повинен реальний рівень володіння навичками, те, наскільки успішно службовець справляється з покладеними на нього обов'язками і повноваженнями; з можливістю прогнозу оцінка повинна надавати дані про те, до



яких видів діяльності й на якому рівні службовець здібний потенційно; комплексною, оцінюватись має не лише кожен службовець і його відносини з колегами, а також можливості організації в цілому [3, с. 215].

Проведені дослідження вказують на те, що результати оцінки виконання професійних обов'язків посадовими особами місцевого самоврядування мають впливати на кар'єрне просування (56,52 %), матеріальне та моральне стимулювання (55,43 %), здатність посадовця постійно самовдосконалюватися (34,74 %). Основними суб'єктами оцінки роботи посадових осіб місцевого самоврядування має бути вище керівництво (41,30 %) та громадяни (30,34 %).

Отже, результатом оцінки посадовців є отримання цінної та корисної інформації про якість використовуваних в організації методів професійного розвитку, відбору, а також про те, наскільки задіяні критерії відбору здатні прогнозувати майбутні професійні досягнення працівників. У процесі оцінки діяльності посадових осіб визначається ефективність програм навчання та підвищення кваліфікації; ця інформація може використовуватися для подальшого удосконалення цих програм.

Однак сучасна система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців потребує як внутрішньої, так і зовнішньої модернізації, що передбачає, насамперед, реформування професійного навчання службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як елемента розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури персоналу органів влади, здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі.

В умовах нового демократичного суспільно-політичного ладу та глобалізаційних процесів (формування нових правил і засад економічного та соціального розвитку, впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій) система навчання та підвищення кваліфікації державних службовців,

посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад не в повній мірі забезпечує необхідний професійний розвиток фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Результати опитування доводять, що практично всі респонденти (93,48 %) вбачають за необхідність підвищення своєї професійної кваліфікації. Найбільш ефективними формами підвищення кваліфікації для 67,39 % респондентів (67,39 %) є курси підвищення кваліфікації. На їх думку, під час навчання на факультеті підвищення кваліфікації, вони мають змогу оволодіти необхідними для подальшої професійної діяльності вміннями та навичками – 84,78 %, підвищити кваліфікаційний рівень у сфері управління — 83,70 % та розширити свій кругозір – 79,35 %.

Таким чином, дослідження розвитку трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування доводить, що посадові особи та державні службовці надають першочергове значення тим питанням, які безпосередньо впливають на покращення якості надання публічних послуг населенню, а також вказує на важливість та значимість підвищення професійно-кваліфікаційної складової трудового потенціалу.

**Висновки з даного дослідження.** У результаті проведеного соціологічного дослідження методом анкетування можна зробити припущення, що систематичні неврахування визначених чинників у даній статті, які впливають розвиток трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування здатні не лише суттєво вплинути на перебіг адміністративної реформи, а й дискредитувати саму ідею коли громадян відчуває себе клієнтом чи то «громадянином як зацікавленою стороною» (citizen as a stakeholder).

Більшість форм та методів у сфері управління розвитком трудового потенціалу персоналу в органах місцевого самоврядування не забезпечують високу змістовність праці посадових осіб. Логічним кроком в даному напрямку є вирішення питання матеріального та нематеріального заохочення, підвищення

престижу служби в органах місцевого самоврядування, формування дієвої системи управління розвитком персоналу. Для цього необхідно вжити наступні заходи: збільшити соціальні гарантії, приділити значну увагу створенню позитивного морально-психологічного клімату в колективі, переглянути критерії підвищення у посаді, створити різнобічні умови для професійного розвитку посадових осіб, значно посилити відповідальність працівників за виконання професійних обов'язків та за прийняті рішення.

#### Список використаних джерел:

1. Джаин И. О. Оценка трудового потенциала / И. О. Джаин. – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2009. – 250 с.
2. Економіка праці і соціально-трудова відносини : навч. посібник / М. Д. Ведерніков, О. В. Хитра, О. А. Гарват та ін. – Львів : Новий Світ – 2012. – 868 с.
3. Кишкель Е. Н. Управленческая психология : учеб. для сред. спец. учеб. завед. / Е. Н. Кишкель. – М. : Высш. шк., 2002. – 270 с.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [Електронний режим]. – Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/attachments/files/banner/Концепція\\_reformuvannya\\_MS.pdf](http://minregion.gov.ua/attachments/files/banner/Концепція_reformuvannya_MS.pdf).
5. Пахомова Т. Державна служба: парадокси дослідження / Т. Пахомова // Зб. наук. праць УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2 : в 4 т. – Ч. 3. – С. 96–99.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 09.09.2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – С. 1705.
7. Чемерис А. О. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні : навч.-метод. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька та ін. ; за заг. ред. А. О. Чемериса ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 93 с.
8. Фугело О. М. Задоволеність працею: смисл і зміст праці / О. М. Фугело // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету : зб. праць за підсумками звітної наук. конф. викладачів та аспірантів. – Вип. 2 : у 2 т. – Т. 2. – Кам'янець-Подільський : Кам'янець-Подільський держ. ун-т; інформ.-вид. відділ, 2003. – С. 194–196.
9. Administration as a Service – the Public 3s з Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 р.

#### **Pokotylo T. V. Ways to Improve Local Government Efficiency: Sociological Analysis.**

The paper researches the problems of labor potential development in local governments. On the basis of the conducted sociological study, positive and negative factors, influencing the development of labor potential of local government officials, have been revealed. The author determines the areas of forming an efficient system for managing personnel development in local governments.

**Key words:** local government, civil service, labor potential, staffing, local government official, personnel development management.

***Покотило Т. В.* Пути повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления: социологический анализ.**

Исследованы проблемы развития трудового потенциала в органах местного самоуправления. На основе проведенного социологического исследования раскрыты положительные и отрицательные факторы, которые влияют на развитие трудового потенциала должностных лиц в органах местного самоуправления. Отмечены направления формирования эффективной системы управления развитием персонала в органах местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; государственная служба; трудовой потенциал; кадровое обеспечение; должностное лицо местного самоуправления; управление развитием персонала.