

Ірина ГУСАК

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, у тому числі й кадровий політиці, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. Особливого значення набуває і аналіз проблем формування та реалізації державної кадрової політики в державних органах влади, зокрема на місцевому рівні, оскільки від кадрового потенціалу залежить успіх здійснення політики держави в цілому.

Тому нині, як ніколи, потрібна чітка, продумана система організації роботи з кадрами, спрямована на збагачення їх фахового потенціалу підвищення моральних професійних якостей апарату як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування. В зв'язку з цим набуває актуальності проблема створення ефективної системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, спрямованої на розвиток професійної, політично-нейтральної та авторитетної державної служби.

Рухаючись крок за кроком, необхідно послідовно готувати кадри місцевого самоврядування до здійснення діяльності в нових умовах: враховувати та поєднувати інтереси держави та громади, надавати нові публічні послуги, ставити на перше місце "публічний менеджери́зм", "ринкове державне управління", "підприємницький уряд". Від спроможності органів та посадових осіб місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень залежатиме надання більш якісних послуг населенню. Лише за таких умов реформування кадрової політики місцевого самоврядування в Україні можлива трансформація, що має наметі побудову демократичної, правової і соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Головна мета сучасної державної кадрової політики – забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу і всі сфери трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками, здатними забезпечити відродження України. Ця політика покликана визначити шлях, засоби й механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв відбору та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службове і професійне зростання.

Державна кадрова політика (її суб'єктом) визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями й принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу країни.

У нових умовах суттєво змінюється зміст державної кадрової політики. З одного боку, він звужується з погляду змісту, а з іншого – розширюється в плані збільшення об'єктів впливу, збагачення й розвитку ролі місцевих органів влади в роботі з кадрами.

Окремі гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації розробляють свої кадрові програми і плани, але в межах стратегії і тактики, реалізуючи державну кадрову політику. Саме за



**ГУСАК
Ірина**

Володимирівна,

помічник-консультант
народного депутата
України, аспірант
кафедри державної
політики та управління
політичними процесами
Національної академії
державного управління
при Президентіві
України, м.Київ.

Анотація: у статті
аналізується вплив
держави на діяльність
місцевих органів влади.
Визначаються недоліки
та позитивні аспекти
державної кадрової
політики, а також
наводяться приклади
реалізації органами
самоврядування та
виконавчої влади
нормативно-правових
актів центральних
органів влади на місцях.
Надаються пропозиції
щодо вдосконалення
кадрової системи в
Україні.

Ключові слова:
державна кадрова
політика, місцеве
самоврядування,
державна
адміністрація,
місцеві органи влади,
державний службовець.

УДК 3.35.352

таких умов вона може стати ефективним важелем державного впливу на економіку і політичне життя. Отже, є необхідність розкрити приховане загострення у відносинах центральних та місцевих органів влади, а саме – формування та функціонування єдиної кадрової системи держави.

Питання діяльності центральних і місцевих органів влади, їх функції, повноваження та кадрова політика вивчалися в роботах багатьох вітчизняних вчених В.Б. Авер'янова, К.С. Бельського, В.І. Васильєва, В.М. Кампо, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка, В.І. Кравченка та сучасних науковців В.А. Ребкала, В.В. Тертичка, В.В. Голуб, Ковбасюка Ю.В., Ващенко К.О., Сурміна Ю.П. та ін.

Метою статті є розробка рекомендації та пропозицій щодо впровадження і реалізації державної кадрової політики місцевими органами влади на основі теоретичних досліджень вищезазначених науковців.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: з'ясувати суть та законодавчий вплив сучасної державної кадрової політики на функціонування місцевих органів влади; дослідити рівень мотивації до праці в органах самоврядування та державної влади на місцевому рівні; виявити та порівняти особливості відповідальності і забезпечення державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування; на основі результатів дослідження сформулювати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення впливу державної кадрової політики на діяльність місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу. Протягом довгих років кадрова політика розглядалась як односторонній процес, який іде «зверху донизу», з яскраво визначеною централізацією керівного складу. При цьому головним і майже повним суб'єктом кадрової політики була КІРС, яка майже зрослась з державними структурами. Усі інші суб'єкти кадрової політики лише виконувати директивні вказівки.

Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади – це система визначених та нормативно закріплених мети, завдань, пріоритетів, принципів та форм діяльності держави щодо регулювання кадрових процесів: відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки/перепідготовки, професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, використання та вивільнення персоналу в місцевих органах виконавчої влади [6].

З відмовою від командно-адміністративних методів управління економікою і децентралізацією управління соціально-економічними процесами значно звузилась сфера безпосереднього державного управління з кадрами. Таким безпосередньо управлінським об'єктом залишилися тільки апарат органів влади і державного управління. Тобто сучасна державна кадрова політика є тільки для державних службовців.

При цьому держава впливає на кадрові процеси, головним чином, за двома каналами: через закони, нормативні документи, управлінські рішення, а також через практичні дії чиновників державної служби, які постійно взаємодіють з кадрами інших структур, контролюючи від імені держави її закони.

Розробляючи шляхи державної кадрової політики, необхідно виділити три основні напрями:

- 1) визначення суб'єктів кадрової роботи, їх функції, повноваження і відповідальність як по «вертикалі»;
- 2) визначити поточні і найближчі завдання та пріоритети;
- 3) вибрати засоби, форми, технології роботи з кадрами в кожній конкретній сфері кадрової діяльності на засадах дотримання законності.

Державна кадрова політика має базуватись на загальних принципах та спиратись на належне організаційно-структурне й матеріально-фінансове забезпечення. Доцільно виділити такі організаційні принципи державної кадрової політики: підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексної й об'єктивної їх оцінки; рівність і відкритість у вирішенні всіх кадрових питань, демократичність і прозорість, однак з можливістю призначення законності, дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань.

Водночас, слід зауважити, що Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічна влада територіальних громад [1]. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед, за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Крім того, на кадрову систему держави досить негативно впливає сучасна економічна та політична нестабільність. Сьогодні необхідно реформувати систему мотивації державної служби, а не ігнорувати, як це видно в дії ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо відносин місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. У ній йдеться, що «з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій» [2].

Головна ж проблема формування представницьких органів місцевого самоврядування полягає у відсутності професійного підходу в кадровій політиці. Зараз все більшого значення набуває пошук способів вирішення організаційних, науково-методичних і просвітницьких проблем, підвищення рівня компетентності службовців. Тому велика увага приділяється питанню підготовки, перепідготовки та підвищенню кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. В Україні нещодавно відкрили у вищих навчальних закладах нову спеціальність 8.000.007 «Адміністративний менеджмент». Міністерство освіти і науки України включило її в перелік спеціальностей вищої освіти і надало право вищим навчальним закладам України готувати фахівців цього профілю.

Так, Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути забезпечують підвищення кваліфікації тільки службовців органів місцевого самоврядування першої – четвертої категорій. Регіональні центри підвищення кваліфікації охоплюють контингент працівників сфери місцевого самоврядування інших категорій: новообраних сільських, селищних голів. Необхідно шукати альтернативні підходи для її розв'язання. Один із них полягає у створенні інституту відповідальності політичних партій за професійну підготовку політиків місцевого рівня. Україна може скористатися досвідом європейських країн, де взагалі не створюються спеціальні навчальні структури для просвітницької роботи з депутатським корпусом. Так, наприклад, у Швеції відповідальність за підготовку місцевих політиків відповідно до діючого законодавства покладена на політичні партії.

Другий стратегічний підхід полягає у створенні муніципального консалтингу як інституції, яка може гнучко поєднати окремі навчальні форми з наданням консалтингових послуг як для представницьких так і виконавчих органів місцевого самоврядування. Поступовий розвиток муніципального консалтингу з часом має задовольнити ту частину попиту, яку не охоплено державною системою. Важливу роль в кадровій політиці органів місцевого самоврядування відіграє оцінка ефективності роботи персоналу. Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її сутності та значення не існує. Не створено поки й прийнятної нормативно-правової бази оцінки ефективності, відсутні чіткі критерії, показники і процедури оцінки ефективності, а в практиці діяльності кадрових підрозділів органів місцевого самоврядування наснує вузьке розуміння оцінки ефективності і результативності. У кадрових відділах також відсутні й аналітичні підрозділи, які б спеціально займалися аналізом та оцінкою ефективності. На цей час оцінка ефективності ґрунтується майже цілком на формальних показниках і здійснюється в більшості випадків у формі атестації.

Така система сприймається працівниками як проста формальність, практично не впливає на оплату їхньої праці. Тому ще одним важливим завданням органів місцевого самоврядування та вищезазначених запропонованих інституцій є чітке і

предметне визначення об'єктів, методів і процедур оцінки ефективності діяльності персоналу, визначення чітких критеріїв і показників такої оцінки. Оцінка професійних якостей має включати також психологічний аспект і здійснюватись за схемою: працьовитість- старанність, бажання працювати, людина без ознак лінії; діловитість – людина розумна й серйозна, знає справу, заповзятлива, готова розпочати відповідні заходи в потрібний момент, спритна; творча ініціативність – внутрішнє спонукання до нових форм діяльності; здатність до творчості – оригінальне мислення, допитливість, здатність розвивати новий і свіжий підхід до багатьох стандартних проблем; якість виконаної роботи – дуже добре відповідно до нормативів виконана робота, точність та акуратність у виконанні дорученої роботи; результативність праці – наявність очевидних результатів, плідна і продуктивна праця. Велика увага приділяється також підвищенню особистої відповідальності державних службовців за доручену справу, що сприяє зниженню їх відчуження і посиленню їх відданості справі обслуговування громадських інтересів [3, с.5].

Тому, для створення в Україні ефективної політичної системи, здатної забезпечити динамічний розвиток країни, необхідне подальше реформування інституту місцевого самоврядування щодо розширення прав місцевих громад з вирішення питань життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та можливостей впливу громадського суспільства на формування і діяльність органів влади.

Проблема залучення членів громади до плідної взаємодії з органами місцевого самоврядування є дуже важливою. Конституція України заклала необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає підвищення ролі громад у вирішенні місцевих проблем. Зокрема саме вона закріпила місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно або під відповідальність створених нею органів вирішувати питання місцевого значення, специфічну форму народовладдя та одну з засад конституційного ладу держави, встановила та гарантувала самостійність системи місцевого самоврядування [4]. Окремі положення Конституції України дозволяють наголосити на поєднанні в місцевому самоврядуванні громадських та державних засад. Така неоднорідна природа, стала наслідком реалізації законодавцем намагання закріпити загально-соціальну цінність місцевого самоврядування не шляхом самоусвідомлення та самоорганізації територіальних громад, а шляхом адміністрування держави.

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати оточуюче їх соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалін. По-перше, в силу конституційних положень вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність. По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь загальнодержавний інтерес. По-третє, хоча система місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі адміністративного управління, що безпосередньо стикається з потребами населення, на наш погляд, її не можна абсолютно розвести з системою державної влади по “поверхах” публічного управління. І державна влада, і місцеве самоврядування покликані забезпечити інтегративну властивість соціальної системи, що має за мету підтримку її цілісності, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також забезпечує функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації лідерства. Від діяльності системи місцевого самоврядування залежить не лише єдність влади, але й політична, економічна та соціальна стабільність.

Вплив системи місцевого самоврядування на органи державної влади як важливий елемент механізму їх взаємодії, на сьогоднішній день не отримав ні достатнього нормативно-правового регулювання, ні наукової розробки. Хоча він вбачається важливим з точки зору подолання тих соціально небезпечних процесів, які зумовлюються нереалізованістю прав і законних інтересів територіальних громад та можуть призводити до протистояння між органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Такі конфлікти, як правило, мають затяжний, латентний характер і становлять значну загрозу для стабільності конституційного ладу в державі. Проте, вони не отримали, на жаль, необхідних правових засобів свого вирішення.

Стосовно впливу системи місцевого самоврядування на державну владу слід зазначити, що в найбільш загальному вигляді він проявляється в тому, що від діяльності та сприяння місцевого самоврядування в чималому залежить ефективність здійснення державних функцій. Разом з цим об'єктивно обумовленим є і активний вплив органів місцевого самоврядування на органи державної влади. Він пов'язаний з забезпеченням достатності, ефективності, усталеності системи місцевого самоврядування. Місцеві інтереси в цьому випадку спрямовуються на отримання достатніх інформаційних, кадрових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, виконання передбачених законом обов'язків держави в сфері місцевого самоврядування, новелізацію законодавства з питань організації місцевого самоврядування, реалізацію державних гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, судовий захист місцевого самоврядування тощо.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши в ст. 2 місцеве самоврядування не лише як право, але й як реальну здатність територіальної громади, визнав можливість існування зазначеної групи місцевих інтересів та гарантував їх як публічно-правові [5].

Реалізація зазначеної групи місцевих інтересів здійснюється органами і посадовими особами місцевого самоврядування за допомогою як організаційно оформлених механізмів, так і тих, що такого не знайшли. До них слід віднести те, що органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати на виборчий процес при формуванні органів державної влади; вони можуть бути представленими в консультативних, дорадчих та інших спеціально створених органах з питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, направляти звернення до органів державної влади, а також використовувати засоби неформального впливу.

Органи місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання повинні активно залучатися до формування та реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування. Зокрема, слід нормативно закріпити обов'язки органів державної влади інформувати їх про поточну діяльність з питань місцевого самоврядування, підготовку проєктів нормативно-правових актів, що зачіпають права та інтереси територіальних громад, обов'язково враховувати пропозиції цих суб'єктів щодо плану законопроектної діяльності, включати їх представників до складу комісій, робочих груп та інших органів з підготовки та розгляду питань, які впливають на стан і розвиток територіальних громад.

Особлива увага при цьому має бути приділена встановленню обов'язку органів державної влади погоджувати з асоціаціями місцевих рад проєкти нормативно-правових актів, що зачіпають права і законні інтереси територіальних громад. Вказані заходи сприятимуть демократизації державного управління, підвищенню його ефективності, найточнішому опосередкуванню та узагальненню місцевих інтересів, оптимальному узгодженню їх з державними інтересами, найповнішому забезпеченню, вірному визначенню цільових пріоритетів розвитку місцевого самоврядування, прийняттю соціально врівноважених рішень, підсиленню засад громадського контролю за здійсненням державного управління і в остаточному рахунку – розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства та демократичної держави.

Сутність кадрової політики в місцевих органах виконавчої влади, як складової державної кадрової політики, виражається в тому, що вона є виразником основних

завдань, цілей та ідей роботи з кадрами, стратегії формування напрямків належного використання трудового потенціалу із врахуванням місцевих (регіональних) особливостей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В Отже, успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить насамперед від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити економічний і соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення. Для розв'язання цієї проблеми необхідно проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтувати потребу державних органів та їх апарату у фахівцях, розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

В основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю. Організація цієї роботи повинна ґрунтуватися на чітко визначеній теоретичній та науково-методичній базі [7].

Усі ці заходи мають слугувати досягненню основної мети – створенню в Україні дійсно стабільної, політично незалежної, професійної державної служби, яка спроможна працювати ефективно, результативно та буде користуватися довірою і повагою суспільства.

Підсумовуючи все, що було зазначено вище про кадрову політику в органах місцевого самоврядування, можна зробити висновок, про те, що вона є недосконалою та потребує значних змін. Це безумовно пояснюється тим, що в Україні служба в державних органах, зокрема і в органах місцевого самоврядування, не має відповідного досвіду та якісного підґрунтя, насамперед законодавчого. Ментальність нашого суспільства, а особливо представників влади, теж потребує значних змін, оскільки в такому стані, в якому існує нині, неможливо рівнятися в даному аспекті до європейських країн. Це зокрема стосується корумпованості та використання не за призначенням коштів, що мають слугувати реалізації потреб громадян. Тому важливим моментом є посилення державного контролю за цільовим використанням коштів державного та місцевого бюджету, а також за якістю послуг, які надають органи місцевого самоврядування, реалізуючи інтереси громадян відповідного регіону.

Важливо створити умови, при яких і держава, і кадри будуть зацікавлені в зростанні професіоналізму та підвищенні ефективності управлінської праці в органах державної влади, зокрема місцевого самоврядування.

Основні недоліки існуючої кадрової служби потребують подальшого наукового аналізу та вивчення з метою вдосконалення державної кадрової політики, зокрема підвищення результативності та ефективності місцевого державного управління.

Література:

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Голос України. – 1999. – 12 трав.
3. Дьомін О. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко // Вісник державної служби України. - 2001. - № 2. - с. 3-7.
4. Конституція України Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к / 96-ВР. – ст.ст.5, 7, 140-146.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закону України від 2 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 7-8.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
7. Вороненко В. Кадри забезпечують успіх / В. Вороненко, І. Фещенко // Ваше здоров'я. - 2011. - № 49. - Режим доступу до журн.: <http://www.vz.kiev.ua/?p=3813>.