

УДК 35.081.7

В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ, О. В. ОГУРЦОВА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Здійснено аналіз понятійного апарату, пов'язаного з організацією державної влади, її поділом, функціями, принципами та управлінськими кадрами, визначено підходи до визначення сутності кадрового забезпечення місцевих органів влади.

Ключові слова: народовладдя, державна влада, виконавча влада, функції державного управління, кадри, організаційно-кадрове забезпечення.

The article gives the analysis of the conceptual apparatus connected with organization of state power, its distribution, functions, principles and administrative staff and defines approaches to determination of the essence of personnel provision of local bodies of power.

Key words: democracy, state power, executive power, functions of public administration, personnel, organizational-personnel provision.

Головною ланкою, що інтегрує всі фактори адміністративно-управлінських перетворень, є якісне кадрове забезпечення органів влади, а також ефективна кадрова політика, спрямована на професіоналізацію державної служби.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів, налаштованих на активну професійно-компетентну та інноваційно-творчу роботу в нових умовах демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміна форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, утілення на практиці цільових програм потребують постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Зростання уваги до організаційно-кадрової складової в місцевих органах влади зумовлене не стільки тим, що кадрова політика є головною ланкою, яка інтегрує всі фактори сучасних адміністративно-управлінських перетворень, скільки чітким розумінням необхідності послідовного та цілеспрямованого формування регіональної кадрової політики, орієнтованої на пріоритети державної стратегії забезпечення кадрами місцевих органів влади.

Але аналіз діяльності місцевих органів виконавчої влади засвідчує недостатній рівень професіоналізму та компетентності окремих державних службовців, відсутність у них бажання постійного управлінського самовдосконалення.

Непослідовність у проведенні кадрової політики, політизація у формуванні кадрового складу деяких виконавчих апаратів органів місцевої влади та інші чинники призвели до втрати напрацьованого позитивного досвіду роботи, виникла гостра потреба в підвищенні професіоналізму персоналу і його якісного складу.

Сьогодні перед Україною постають нові виклики, що потребують належного рівня адміністративної та організаційної спроможності органів державної влади, фу:у тому числі на місцевому рівні, професіоналізму державних службовців, нових стандарті і процедур їх роботи, адекватних вимогам сучасного життя. Тому сьогодні вкрай потрібна чітка, продумана система організації роботи з кадрами, спрямована на збагачення їх фахового потенціалу, підвищення моральних і професійних якостей апарату державних органів влади. У зв'язку з цим набуває актуальності проблема визначення, насамперед, сутнісних ознак організаційного та кадрового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади, посадовці яких найбільш наближені до населення з метою надання їм якісних і своєчасних управлінських послуг.

Зазначені питання загострюються під час проведення в Україні адміністративної реформи.

Особливості управлінської праці персоналу місцевих органів державної влади обумовлюють необхідність визначення сутності організаційно-кадрового забезпечення місцевої влади.

Питання організаційно-кадрового забезпечення діяльності владних структур є об'єктом постійної уваги управлінців і науковців. У сучасній теорії державного управління питання розвитку кадрових процесів в органах влади, формування організаційної культури та професіоналізму державних службовців аналізували такі провідні вчені як В. Авер'янов, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Малиновський, О. Мельников, В. Олуйко, С. Серьогін, О. Серьогін та ін.

Проте у своїх наукових працях зазначені науковці фрагментарно торкалися питань визначення сутнісних ознак організаційної та кадрової роботи саме на рівні місцевих органів державної влади.

Метою досліджень є визначення сутності організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів державної влади на основі здійснення аналізу наукової думки щодо визначення складових зазначеного поняття в умовах розвитку кадрових процесів в Україні.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- дослідити зміст основних понять “народовладдя”, “влада”, “виконавча влада”, “кадри”, “функції державного управління”;
- обґрунтувати сутність організаційного та кадрового забезпечення місцевих органів державної влади.

Керівним принципом розбудови державності за умов сьогодення є ідея народовладдя, яка характеризується цілою низкою безсумнівних переваг, що робить її вельми популярною в усьому цивілізованому світі. Демократія цілком справедливо вважається ефективним компромісом між економічно пануючими

прошарками суспільства і всім іншим населенням, своєрідною формою соціально-політичного консенсусу, який стосується керівництва суспільними процесами.

Ідейною основою народовладдя є концепція суверенітету, тобто верховенства влади народу, яка здійснюється в його інтересах.

Взаємовідносини людей – основний елемент будь-якого співтовариства. Якщо конкретну політику не здійснювала будь-яка держава в той чи інший період своєї історії, вона була в певному розумінні об'єднанням великої кількості людей – її громадян. Народ, влада і територія завжди будуть основними ознаками держави [10].

Що ж таке влада? Влада є одним із функціональних засад людського суспільства. Вона існує скрізь, де тільки є стійке об'єднання людей.

У сучасній науковій літературі немає і не може бути однозначного визначення поняття “влада”, бо різні трактовки влади зв'язані не тільки з багатомірністю цього терміну, але і з різними засобами його вживання.

Так, одні західні соціологи і політологи вважають, що влада означає реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізувати власні інтереси в її межах, і в цьому розумінні влада – це можливість впливу на процеси, що відбуваються всередині системи. Другі вважають владою можливість користуватися результатами цього впливу. Треті стверджують, що влада – це відносини між людьми або групами людей, сутність яких полягає в можливості одних впливати на інших, досягаючи суспільної рівноваги [2].

Влада іноді ототожнюється з її знаряддями – державою, політичною організацією суспільства, з її засобами – управлінням, а також з методами – примусом, переконанням, насильством. Дехто прирівнює владу до авторитету, котрий має багато спільного з нею, але відрізняється від влади принципово.

Немає підстав і ототожнювати владу з її методами – примусом і переконанням. Примушувати та переконувати можуть не тільки ті, хто владарює, а й підвладні.

Влада в загальному розумінні – це здатність і можливість справляти певний вплив на діяльність та поведінку людей з допомогою відповідних засобів – волі, авторитету, права, насильства [10].

Установлена демократичним шляхом державна влада є найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає ціннісним ідеалам, що склалися в суспільстві. Така легітимізація держави та всіх напрямів її діяльності є основою суспільної єдності, запорукою успішного функціонування політичної системи країни. Легітимізація влади в цивілізованому суспільстві відбувається, насамперед, через загальні демократичні вибори. Як результат їх проведення є створення загальнонародного і разом з тим загальнодержавного представницького органу влади.

Представництво як правовий інститут може бути засновано на різних засадах. Це і системи представництва, що ґрунтуються на визначених законом принципах виборності, спадкоємства або призначення. Можна виділити такі представницькі

органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва в конституційних монархіях, особливе представництво у федеративних державах.

Слід також розрізняти органи первинного і вторинного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування. Вони і обирають органи вторинного представництва, до яких можна віднести уряд держави, якщо весь його склад затверджує парламент.

В історії відомі центральні і місцеві представницькі органи, органи станового, національного, корпоративного представництва. Осередок слід відзначити колегіальні та одноособові представницькі органи.

У всіх цивілізованих країнах орган загальнонародного представництва є законодавчою гілкою в системі поділу влад. Водночас поділ влад ґрунтується на рівновазі усіх гілок влади, що її представляють, на їх взаємному утримуванні.

Ідея поділу влади сформувалась як самостійне вчення всередині XVIII ст. французьким просвітителем Ш. Монтеск'є. Вона ґрунтується на визнанні наявності в кожного виду влади системи стримувань і противаг, що перешкоджає концентрації влади та можливому внаслідок цього свавілля під час її використання. Різні види влади повинні співпрацювати між собою і доповнювати одна одну, залишаючись при цьому до певної міри незалежними, а також мати можливість впливати одна на одну [9].

У найбільш тісному зв'язку перебувають законодавча і виконавча влади. Оптимальне співвідношення цих влад слід шукати у співвідношенні основних форм їх діяльності. Представницька влада приймає закони, а виконавча виконує їх, тобто основні форми діяльності цих органів – законодавча і виконавча.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку.

Що стосується місця виконавчої влади в системі єдиної державної влади, то воно визначається, перш за все, метою діяльності виконавчої влади – забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, відповідно до принципу поділу влади розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя. Вона має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади.

Виконавча влада представляє собою систему органів державного управління, які по суті є системою виконавчо-розпорядчих органів.

Проте сутність категорії виконавчої влади не зводиться до визначення конкретних суб'єктів діяльності з реалізації державної влади.

Привабливішим є підхід, з позицій якого сутність виконавчої влади бачиться в тому, що це “правозастосовна влада”. Хоч, на наш погляд, таке розуміння і не розкриває в повному обсязі сутності цієї форми державної влади. Виконавча

влада як реальна категорія має розкриватися через з'ясування основних рис державної влади в цілому.

Виконавча влада реалізується державою через уряд (президента) і його органи на місцях. Уряд (Президент) здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Урядова влада може складати прерогативу однієї особи (у президентських республіках) або колегіального органа. У першому випадку уряд виступає як група найближчих радників глави держави – президента, а повноваження уряду є похідними від повноважень останнього. У другому випадку уряд формується на основі спеціальної процедури за участю парламенту. Він повинен, за загальними правилами, користуватися підтримкою парламентської більшості і мати власні повноваження [6].

Суб'єктами виконавчої влади є: органи загальної компетенції – вищі органи в системі органів виконавчої влади; органи спеціальної компетенції – центральні органи державної виконавчої влади; місцеві органи державної виконавчої влади. У своїй сукупності суб'єкти виконавчої влади утворюють єдину систему органів.

Єдність системи органів виконавчої влади обумовлена: єдністю всієї державної влади, яка впливає з державної цілісності; розмежуванням компетенції органів виконавчої влади; їх спільною діяльністю. У межах цієї системи визначається порядок формування та функціонування окремих її елементів.

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи місцевого самоврядування, що формуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління.

Важливе місце у виконавчій владі, в тому числі і на місцевому рівні, займають функції державного управління.

У літературі по-різному розуміється теоретичне поняття “функція державного управління”, і сьогодні не існує його загальноприйнятого визначення. Більшість науковців особливий акцент робить на тому, що функції – це частини змісту управлінської діяльності. Отже, функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління [8].

Кількісний склад і змістовна частина функцій залежать від підходів до їх класифікації.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер та науковець А. Файоль. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина, що визначала суть адміністративних функцій та їхнє призначення. Взявши за критерій класифікації процесуальний підхід, науковець виділяє п'ять основних функцій

управління, які він називав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [11].

Сучасні провідні американські вчені в галузі управління – Г. Кунц і С. О’Доннел – запропонували класифікацію з п’яти функцій; планування, організація, робота з кадрами, керівництво і лідерство, контроль [7].

Виходячи з адміністративних принципів Файоля, американський дослідник Л. Гулик визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності головного адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями Файоля, Гулик доповнив його схему. Він запровадив акронім, в якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності. Акронім Гулика POSDCORB розшифровується як планування, організація, укомплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету [1].

Французький дослідник Б. Гурне класифікував функції управління за ознакою завдань, які виконують органи державного управління. Він виділяє такі: а) головні, які виконуються на пряме замовлення суспільства (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо); б) допоміжні, що виникають із внутрішніх потреб управлінської системи (управління персоналом, господарська діяльність, бухгалтерський облік, контроль тощо); в) командні, які безпосередньо пов’язані із застосуванням влади (дослідження, прогнози, програми, організація служб, контроль, зв’язки з громадськістю) [4].

Слід зазначити, що хоча ці види функцій управління різняться між собою, але вони логічно взаємопов’язані та взаємообумовлені, завдяки чому система органів виконавчої влади власне і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії.

Серед всіх вищенаведених функцій слід виділити функцію кадрового забезпечення. Хоча вона і не відноситься до основних, та все ж відіграє чи не найголовнішу роль у роботі органів державного управління.

Діяльність державної влади безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їх кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства.

Кадрове забезпечення є ключовою проблемою державотворення. У самому широкому розумінні кадри – це всі працездатні громадяни країни. Однак поняття “кадри” частіше за все застосовується в більш вузькому професійному розумінні. Терміни “кадрові працівники”, “кадровий корпус” означають основний, постійний, професійно підготовлений склад працюючих, які становлять кістяк колективу підприємства, організації, установи та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські й керівні функції. Таким чином, поняття “кадри” в широкому розумінні – це постійний, підготовлений склад працівників різних сфер органів державної влади та органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, організацій, які забезпечують виконання покладених на них функцій

У вузькому розумінні кадри – це керівні кадри (працівники), кадри апарату, які покликані виконувати функції управління. Їх основу складають державні службовці [5].

Серед усіх кадрів управління провідна роль належить керівним кадрам сфери державного управління, які фактично виступають провідниками й організаторами політики держави, особливо у сфері добору, розстановки і виховання працівників, основним генератором на шляху постійного вдосконалення управління персоналом, підвищення ефективності використання кадрового потенціалу держави [3].

Кадрова політика охоплює основні дії, рішення у певній сфері державного управління, спрямовані на досягнення ефективної політики щодо підбору, розстановки та підвищення рівня професійної компетенції державних службовців задля надання ними якісних управлінських послуг.

Результати аналізу організаційно-кадрової роботи в органах влади, обстежень роботи кадрових служб і відповідальних за ведення кадрового діловодства місцевих органів влади визначено такі недоліки: недотримання процедур призначення на посади та звільнення з посад посадових осіб місцевого самоврядування; ризики корупційних діянь; недотримання вимог чинного законодавства та інструкцій при формуванні особових справ; помилки при оформленні особових карток; порушення вимог законодавства при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад; невідповідність при складанні положень про структурні підрозділи та посадових інструкцій працівників тощо.

Подолання цих та інших недоліків має на меті підвищення якості прийняття управлінських рішень органами влади, розподілу і посилення відповідальності працівників місцевої влади. Такий підхід вимагає нових поглядів на проблему прямих і зворотних зв'язків між громадянами і органами влади, поліпшення таких процесів, як добір кандидатур, стажування, проходження конкурсу та супроводження кар'єрного зростання державних службовців.

Питання кадрового забезпечення органів виконавчої влади, залучення до державної служби кадрів нової генерації залишаються актуальними і вимагають системного підходу.

Таким чином, сутність організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади полягає в тому, що вони мають власну внутрішню організаційну структуру та штат службовців, тобто кадри, які покликані виконувати функції державного управління. Дієвість державної влади безпосередньо залежить від високого рівня кваліфікаційної підготовки та досвідченості її кадрів. Тому вирішення питання організаційного та кадрового забезпечення і аналізу відповідних нормативно-правових актів у цій сфері дозволить більш повно підійти до питання підвищення ефективності використання кадрового потенціалу держави.

Подальшим дослідженням є вдосконалення механізмів організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади.

Література:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. : Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. *Брегедда А. Ю.* Основи політології. Навчальний посібник / А. Ю. Брегеда. – К. : КНЕУ, 2000. – 312 с.
3. *Воронько О. А.* Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько. – К. : УАДУ, 2002. – 152 с.
4. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. Б. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Конституційне право зарубіжних країн : підручник для вузів / за заг. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю. І. Лейбо ; д.ю.н., проф. Л. М. Ентіна. – М. : НОРМА, 2003. – 832 с.
7. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. ОДоннел ; пер. с англ ; общ. ред. акад. Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 497 с.
8. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
9. *Монтескьє Ш.* О духе законов / Ш. Монтескьє. – М., 1968. – 463 с.
10. Политология: Энциклопедический словарь / под общ. ред. Ю. И. Аверьянова. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – С. 369.
11. *Файоль А.* Учение об управлении / А. Файоль // Научная организация труда и управления ; под ред. А. И. Щербаня. – М. : Экономика, 1966. – 362 с.

Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.