

М.С. Куйбіда,
консультант-інспектор Головної служби
регіональної політики Секретаріату Президента України
М.І. Росенко,
керуюча справами Гагарінської районної
державної адміністрації м. Севастополь

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено проблемні питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та невизначеності системи оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, запропоновані шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, посадова особа органу місцевого самоврядування, територіальна громада, управління, оцінювання.

Як у господарюючих колективах, так й в органах місцевого самоврядування організація – це сукупність посадових осіб та фахівців, об'єднаних для досягнення певної мети. Для управління та розвитку органу місцевого самоврядування, покликаного вирішувати питання щодо територіального розвитку, потрібні спеціальні знання, методи та прийоми, що забезпечують ефективну спільну діяльність персоналу, який складається з посадових осіб органів місцевого самоврядування та фахівців, що забезпечують їх діяльність, які мають посадові інструкції та визначену схему підпорядкованості. Тобто між учасниками організації розподілені завдання та функції управління, а отже, права і відповідальність за їх виконання. Це дає розуміння, що вони несуть відповідальність як перед громадою в цілому, так і перед кожним мешканцем як платником податків окремо, за рахунок яких сплачується праця посадових осіб місцевого самоврядування.

Проходження служби в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, частково Законом України “Про державну службу” та іншими нормативно-правовими актами. Тому проблемні питання, що є темою даної роботи, актуальні як для органів місцевого самоврядування, так і для місцевих

органів виконавчої влади. У зв'язку з цим вжито термін “державний службовець”, розуміючи під цим терміном не тільки державних службовців місцевих органів виконавчої влади, а й посадових осіб місцевого самоврядування, тобто осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу).

Формування стабільного прошарку державних службовців-управлінців – професіоналів, які є основою держслужби будь-якої держави і які при зміні влади є основою її спадкоємності високого рівня та базовою складовою, що забезпечує дієздатність державних закладів у період змін, покликане політичними процесами в країні, є найважливішим завданням держави, що дбає про динамічний розвиток територіальної громади, регіону, країни.

Цінностями державних службовців є суворе дотримання законності, чесність і непідкупність, професіоналізм, ефективність, своєчасність та якість виконання обов'язків. Для того щоб державний службовець міг плідно працювати, необхідно створити законодавчий механізм для задоволення їх різноманітних потреб, які, здебільшого, повинні реалізовуватися на роботі.

Законами України “Про державну службу в Україні” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” створено умови для задоволення потреб державних службовців, але на практиці вони залишаються лише задекларованими.

На наш погляд, найважливішою серед потреб є соціальна захищеність, престижність державної служби (суспільне визнання), підвищення кваліфікації, просування по службі, об'єктивне оцінювання діяльності державних службовців.

Престиж будь-якої професії, насамперед, визначається рівнем заробітної плати та досягненням високого службового і громадського статусу, тобто від позитивного ставлення населення до державних службовців як до особливої соціальної групи. Сучасні умови проходження державної служби не дозволяють робити висновок про високий престиж державної служби.

На сьогодні рівень заробітної плати набагато нижчий, ніж в інших секторах економіки, хоча робота на державній службі передбачає високий професіоналізм, оперативність, ненормований робочий день.

Негативно впливають на сприйняття державними службовцями своєї роботи постійні реорганізації всередині органу влади, що викликають у них відчуття нестабільності, тимчасовості роботи і породжує безперспективність роботи на державній службі.

Після президентських виборів 2004 р. та формування нового Уряду було звільнено понад 18 тис. державних службовців. Це було здійснено не тому, що вони не були професійними, а тому, що такої була кадрова політика нового керівництва країни. У 2006 р. плинність кадрів склала 15,4 %. З них 50 % державних службовців I – III категорії. Внаслідок виборів до місцевих рад було змінено понад 60 % вищих посадових осіб місцевого самоврядування, і разом з ними працівники патронатної служби. Ця статистика вказує на те, що політикам, які приходять до влади в результаті виборних процесів у країні, практично немає кому передавати справи. Внаслідок політизації та депрофесіоналізації державної та муніципальної служби існує побоювання не тільки зниження ефективності роботи, а й втрати керованості процесами.

Для запобігання зловживань та для підвищення соціальної захищеності службовців необхідно створити законодавчий механізм жорстокого контролю обов'язкової політичної нейтральності державної служби та який буде захистом державних службовців від прямого політичного втручання та зробить неможливим усунення з посад досвідчених, здібних і перспективних державних службовців.

Однією з умов, що надає державному службовцю впевненості в собі, у своїх знаннях та вмінні їх використовувати. Підвищення кваліфікації є важливим аспектом у державній службі, оскільки саме від цього залежить якість підготовки документів та прийняття рішень.

Для підготовки державних службовців нової генерації працюють

академії, підвищенням кваліфікації державних службовців займаються Центри підвищення кваліфікації. Шляхи реалізації потреби в підвищенні кваліфікації різноманітні – самоосвіта, обмін досвідом з колегами, участь в інформаційних днях, семінарах, довго- та короткотермінових курсах, курсах дистанційного навчання, навчальних поїздках, програмах обміну досвідом.

Але загальний рівень посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема V – VII категорії, залишається не надто високим, що пояснюється не тільки недостатнім життєвим та практичним досвідом, а й відсутністю спеціальних знань. Цього можна було б запобігти при здійсненні підготовки кадрів для місцевого самоврядування на освітньому рівні бакалаврів та спеціалістів.

Просування по службі (службова кар'єра) є також важливою потребою державних службовців, що потрібно реалізовувати. Випадки, коли призначення на посаду відбувається через кадровий резерв, зводять нанівець впевненість державних службовців у тому, що їх праця, творча ініціатива, професійність оцінюються гідно.

Для того, щоб у державного службовця не виникало почуття професійної непридатності, він має бути впевнений, що підвищення в посаді буде відбуватися саме з урахуванням професійних знань, ділових якостей, організаторських здібностей, інтелекту. Державний службовець повинен знати критерії, за якими винагороджується ініціатива та творчі зусилля.

Сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів, критеріїв, які б забезпечували дотримання норм і вимог закону, захищати загальнолюдські цінності, суспільні інтереси.

Для цього законодавство України передбачає оцінювання роботи державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді щорічної оцінки, яка проводиться в період між атестаціями. Механізм реалізації регламентується Положенням про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 та Загальними

методичними рекомендаціями про проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків та завдань, затвердженим наказом Головного управління державної служби України від 30 червня 2004 р. № 102.

Методичними рекомендаціями передбачається, що метою щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань (далі – щорічна оцінка) під час підбиття підсумків виконання ними своїх обов'язків є здійснення регулярного контролю за проходженням служби в органах місцевого самоврядування та професійними досягненнями посадових осіб місцевого самоврядування шляхом перевірки якості їхньої діяльності відповідно до посадових інструкцій, особистих планів роботи.

Щорічна оцінка проводиться з метою поліпшення добору і розстановки кадрів, розвитку ініціативи і творчої активності посадових осіб місцевого самоврядування, визначення їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку; планування кар'єри, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як посадової особи місцевого самоврядування, так і органу місцевого самоврядування в цілому, виявленні організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій.

Оскільки система оцінювання перетворюється в сучасних умовах функціонування державної служби одночасно на засіб управління людськими ресурсами та, як результат, на організацію ділового спілкування, була зроблена спроба запровадити в державну службу не лише ефективні норми продуктивності та якості праці, але і сучасний менеджмент людськими ресурсами. Тому замість оцінювання-санкції використовується оцінювання-підсумок. Така система оцінювання дає змогу безпосередньому керівникові, тобто оцінювачу, та оцінюваному службовцеві спільно проаналізувати отримані ним результати та визначити нові цілі його діяльності. Крім цього, оціночні системи, як і управління людськими ресурсами в цілому, передбачає

підвищення відповідальності керівників-службовців та розширення їхньої автономії в управлінні людськими ресурсами. Це дає змогу при виконанні визначених повноважень застосовувати на практиці самостійно визначені ними управлінські методи, приймати власні рішення. Усе це змушує їх нести безпосередню відповідальність за наслідки як власного вибору, так і власної професійної діяльності.

Разом з тим, оцінювання результативності діяльності службовців не зовсім відчутно утверджується в практиці функціонування державних служб тому, що на відміну від європейських держав, оцінювання не впливає на систему оплати праці службовців.

Оплата праці за результативністю могла б установити зв'язок між залученням кадрів до досягнення поставлених цілей, матеріальною компенсацією за таке залучення тощо. Система оцінювання результативності встановлює цей зв'язок. Вона визначає конкретизовані цілі, яких слід досягти оцінюваному службовцю впродовж наступного за оцінюванням періоду діяльності. До речі, ці самі цілі є предметом докладного аналізу під час оцінювання службовця в майбутньому.

Такий управлінський засіб допомагає підбити підсумки та прийняти, по можливості спільно, конкретні рішення і намітити конкретні заходи на майбутній період діяльності оцінюваного службовця. До того ж це також нагода для визначення цілей із зазначенням очікуваних конкретних результатів; поліпшення умов праці оцінюваного; проходження ним у разі потреби професійного навчання.

Основна динаміка розвитку території та вирішення місцевих питань полягає в мобілізації цих ресурсів, їхньої енергії та потенціалу на досягнення конкретних цілей визначених у програмах щодо місцевого розвитку, затверджених радою. Саме тому таке управління і спрямовується на підвищення мотивації кадрів. Зрештою, підвищення мотивації має сприяти як задоволенню службовців своїм професійним життям, так і більшій їх результативності.

На нашу думку, оцінювання є, по-перше, нагодою для аналізу минулого етапу професійного життя оцінюваного (результативність, існуючі труднощі, умови праці тощо), а по-друге, моментом роздумів-запитань про його майбутнє (постановка нових цілей його діяльності, визначення потреби в професійному навчанні, поліпшення умов праці, оцінювання його потенціалу тощо). Зрозуміло, що питання кар'єрного розвитку оцінюваного неминуче мають стосуватися не лише оцінюваного службовця, але й бути предметом обговорення під час його професійного оцінювання.

Оцінювання спрямовується на зростання мотивації шляхом створення максимуму умов для професійного розвитку оцінюваного службовця та при можливості просування по службі. Підвищення по службі передбачає відбір саме того службовця, який якнайкраще відповідає вакантній посаді.

Але доступ до більш відповідальної посади можливий лише після оголошення про конкурс, в якому зазначаються умови відбору та успішного його проходження.

У такій перспективі попереднє оцінювання безпосереднього керівника не відіграє особливої ролі для участі службовця-кандидата в конкурсі на заміщення вакантної посади і аж ніяк не впливає на результати, отримані ним у процесі проходження відбіркової процедури. У цьому разі оцінювання безпосереднього керівника дає змогу службовцеві особисто намагатися досягти успіхів у виконанні службових обов'язків, професійному навчанні та розвитку, бажанні професійно розвиватися, щоб відчувати себе здатним не лише виконувати складні та відповідальні функції, але і нести більшу відповідальність.

Вищезазначене вказує на позитивні аспекти оцінювання та на те, що оцінювання є особливою нагодою для:

– започаткування відкритого діалогу між представниками різних ієрархічних рівнів відповідальності, а саме: підлеглим-оцінюваним та його безпосереднім керівником-оцінювачем для визначення сильних та слабких сторін оцінюваного;

- проведення спільного аналізу умов праці оцінюваного та в разі потреби прийняти конкретні рішення для їх поліпшення;
- матеріального заохочення оцінюваного за досягнуту ним результативність (підвищення зарплатні, премія);
- аналізу навичок оцінюваного, визначення його місця в підрозділі та в організації в цілому і намічення індивідуальних й/ чи колективних цілей на наступний рік;
- передбачення наступних етапів професійного вдосконалення оцінюваного службовця; складання індивідуального плану проходження додаткового професійного навчання.

З аналізу аспектів оцінювання-підсумку з'ясовано, що застосований метод пов'язаний з чітко визначеними організаційними цілями, які мають забезпечити:

- відповідність поведінки визначеній моделі та етики поведінки державного службовця;
- підвищення продуктивності кожного державного службовця і, як наслідок продуктивності органу місцевого самоврядування в цілому;
- збільшення в якісному та кількісному вимірах індивідуального внеску кожного службовця в досягнення визначених цілей;
- визначення нових цілей та засобів їх досягнення з урахуванням проходження державним службовцям професійного навчання та розвитку необхідних навичок.

На наш погляд, Примірний перелік загальних критеріїв та показників якості роботи державного службовця, який додається до Загальних методичних рекомендацій про проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків та завдань, затверджений наказом Головного управління державної служби України від 30 червня 2004 р. № 102, необхідно доповнити критеріями, що свідчать про наявність у державних службовців таких здібностей, необхідних для виконання роботи:

– гнучкість – уміння змінювати стиль поведінки залежно від особливостей ситуації, вміння адаптуватися до зміни зовнішніх умов, здатність без надмірних емоцій сприймати ситуацію невизначеності, а також без надмірної емоційної напруги поводитися у складних стресових ситуаціях;

– новаторство – відкритість до вирішення нового, здатність запроваджувати інноваційні підходи до розв’язання проблем;

– толерантність (терпимість) – прагнення досягати взаєморозуміння й узгодження різних точок зору переважно методами роз’яснення та переконання, що не обмежують свободу особливості та не зачіпають її гідності;

– цілеспрямованість – висока орієнтація на отримання запланованого результату, здатність долати перешкоди, що виникають на шляху до окресленої мети.

Разом з тим для того, щоб на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування приходили кваліфіковані фахівці та не залишали цієї служби професіонали, необхідно вирішити дві загальні проблеми:

1. Налагодити підготовку кадрів для органів виконавчої влади та для органів місцевого самоврядування, запровадивши:

– підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням перспектив розвитку державної служби,

– підготовку державних службовців на рівні бакалаврів та спеціалістів з метою того, що на службу прийдуть підготовленні фахівці;

– ротацію кадрів як по горизонталі – між структурними підрозділами, так і по вертикалі – між адміністративними рівнями (місто – район, район – область).

2. Забезпечити соціальну захищеність державних службовців, а саме:

– виділити зі складу посад у державній та муніципальній службі політичні посади, тобто ті, які займаються за результатами виборів, та створити законодавчий механізм унеможливлення звільнення з роботи інших посадовців;

– вжити комплекс реальних заходів, щодо зростання престижу державної служби, заохочення до праці та соціального захисту цієї категорії громадян, серед яких: розв’язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці спеціалістів V – VII категорії; передбачання в місцевому бюджеті коштів для забезпечення державних службовців службовим житлом.

Головною метою держави є забезпечення належних умов для формування свідомості державних та муніципальних службовців нової управлінської ідеології, яка на перше місце ставить інтереси територіальної громади, держави та яка впевнена, що держава дбає про неї.

Втілення в життя запропонованих пропозицій щодо вдосконалення проходження державної та муніципальної служби, вирішення низки окреслених системних питань, на наш погляд, нададуть динаміку в регіональному розвитку, підвищать якість та своєчасність підготовки адміністративних актів та, як наслідок, забезпечать права і свободи громадян, та будуть сприяти задоволенню їх законних інтересів.

Kuybida M.S., Rosenko M.I. Some aspects of service in institutions of local governing and the ways of perfection of the quality rating system of its activity.

Based on the article results, complicated questions of service in institutions of local governing and vagueness in the quality rating system of local governing officials activity are investigated and ways of its perfection are suggested. Keywords: institutions of local governing, official of institution of local governing, territorial society, management, rating.

Key words: organs of local self-government, public servant of organ of local self-government, territorial society, management, evaluation.

М.С. Куйбіда, Росенко М.І. Некоторые вопросы прохождения службы в органах местного самоуправления и пути совершенствования системы оценивания качества их деятельности.

Исследовано проблемные вопросы прохождения службы в органах местного самоуправления и неопределенности системы оценивания деятельности должностных лиц местного самоуправления, предложены пути их усовершенствования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, должностное лицо органа местного самоуправления, территориальное сообщество, управление, оценивание.