

*В.А. Приходько,*  
здобувач кафедри державної кадрової політики ХарРІ НАДУ

## **МІСЦЕВА ВЛАДА В СВІТЛІ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

*Надано характеристику державної кадрової політики та її вплив на діяльність місцевих органів влади. Наведено приклади реалізації законодавчих актів на місцях, нові підходи та перспективи кадрового менеджменту. Викладено пропозиції щодо врегулювання невідповідності з цього питання по вертикалі влади та між органами держави і місцевого самоврядування.*

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

Головна мета сучасної державної кадрової політики – забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу і всі ділянки трудової діяльності кваліфікованими, активними, сумлінними працівниками, здатними забезпечити відродження України.

Ця політика покликана визначити шляхи, засоби і 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.

Необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення впливає зі змісту тих завдань, які існують сьогодні в державі. Необхідно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства.

Для виконання своїх функцій державі необхідний апарат службовців. У той же час професійні кадри потрібні всім структурам, які функціонують у межах держави. Держава не може залишити ці кадри поза своїм впливом, тому що без цього не може бути забезпечена нормальна життєдіяльність людей, суспільства в цілому.

Державна кадрова політика (де її суб'єктом виступає держава) визначає місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями і

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 у плані збільшення об'єктів впливу, збагачення і 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 таких умов вона може стати ефективним важелем державного впливу на економіку і політичне життя.

Отже, обрана для дослідження тема статті на сьогодні досить актуальна та цікава тим, що поєднує вивчення загальнодержавних проблем у плані місцевих адміністративно-територіальних одиниць.

Слід зазначити, що питання діяльності місцевих органів влади, їх функції та кадрова політика вивчалися в роботах багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Авер'янова, К. Бельського, В. Васильєва, В. Кампо, Н. Нижник, В. Олуйка, В. Кравченка та інших науковців. У той же час висвітлення в науковій літературі проблеми реалізації державної кадрової політики в місцевих органах влади, або її вплив на ці органи ще не розглядався. В основному дослідники зупинялися на вивченнях функцій, повноважень або відокремлено на кадрових питаннях місцевого рівня. При цьому їх наукові роботи відносилися більш до теоретичних надбань. Останнім часом відбувається серйозне вивчення даного питання Секретаріатом Президента України, що дозволило зрушити його та наповнити практичним реальним змістом.

Об'єктом дослідження є державна кадрова політика у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є процеси формування та механізми реалізації регіональної кадрової політики у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Мета дослідження – розробка рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення реалізації державної кадрової політики місцевими органами влади на основі теоретичних досліджень вищевказаних науковців, відповідної роботи Секретаріату Президента України та практичного досвіду Шевченківської районної державної адміністрації.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: з'ясувати 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 органів місцевого самоврядування; висвітлити практичний досвід діяльності райдержадміністрації з даного питання; сформулювати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення впливу державної кадрової політики на діяльність місцевих органів влади на основі результатів дослідження.

Протягом довгих років кадрова політика розглядалась як односторонній процес, який іде “зверху донизу», з яскраво визначеною централізацією керівного впливу. При цьому головним і майже повним суб'єктом кадрової політики була КПРС, яка майже зрослася з державними структурами. Усі інші суб'єкти кадрової політики лише виконували директивні вказівки.

З відмовою від командно-адміністративних методів управління економікою і децентралізацією управління соціально-економічними процесами значно звузилась сфера безпосереднього державного управління 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 основних напрямки:

1) визначення суб'єктів кадрової роботи, їх функції, повноваження і відповідальність як “вертикально” (співвідношення функцій і прав у вирішенні кадрових питань центральних, регіональних і місцевих органів), так і “горизонтально” (між органами різних гілок влади, відносно недержавних структур);

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 повинна базуватися на загальних принципах та спиратися на належне організаційно-структурне і матеріально-фінансове забезпечення. Доцільно виділити такі організаційні принципи державної кадрової політики:

– підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями на засадах комплексної і об'єктивної їх оцінки; рівність і відкритість вирішення всіх кадрових питань демократично і гласно, однак з можливістю призначення на окремі посади;

– послідовності керівництва; забезпечення законності, дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань.

Тенденції розвитку українського суспільства свідчать, що персонал державної служби вже зіткнувся з новою ситуацією. Вона визначається політичним і економічним плюралізмом, зростанням ролі науки в організації управління, розширенням застосування сучасних інформаційних технологій.

Ці умови вимагають формування нового типу персоналу, особливо на керівних посадах державної служби.

У той же час, на місцевому рівні всі ці процеси мають своє відображення, звичайно, з урахуванням особливостей регіону та відповідного законодавства..

Так, Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу 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. Але на законодавчому рівні склалася така ситуація, яка призвела до дисбалансу місцевої влади, і як результат, дублювання повноважень та загострення відношень між органами самоврядування і державного управління, нерівність у ступені їх відповідальності та матеріального забезпечення посадовців.

Президент України В. Ющенко та Уряд Ю. Тимошенко сьогодні роблять досить серйозні спроби виправити дану ситуацію, залучаючи до цієї роботи як науковців, так і практиків. Перші реальні кроки, спрямовані на вирівнювання ситуації, відбиті у статтях Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [2]. Так, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 21) у ч. 3 слова «органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і посад» замінили словами "Кабінетом Міністрів України" [3].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] статтю 10 доповнили частиною п'ятою такого змісту: «Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими

Кабінетом Міністрів України»; п. 5 ч. 1 ст. 26 після слів «загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів» доповнили словами «відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України»; п. 6 ч. 3 ст. 42 виклали в такій редакції: «вносити на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України»; п. 4 ч. 1 ст. 43 – в такій редакції: «затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету»; друге речення ч. 3 ст. 58 виклали так: «Його структура, чисельність, визначена відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, та витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови». Тобто, чітко і недвозначно КМУ взяв на себе повноваження щодо визначення Типових структур органів місцевого самоврядування, а отже, матиме вплив на регулювання їх до цього безконтрольної кадрової політики.

З одного боку, дана ситуація свідчить про втручання держави в діяльність самоврядування, а з іншого – відбувається регламентація необґрунтованих витрат на апарат цими органами. У Шевченківському районі ради всіх рівнів, а їх 17, не враховуючи територію та кількість людей у громаді, «врегулювали» свою штатну чисельність так, що постійно виникає питання відсутності коштів на основні статті, тобто на зарплату та плату за енергоносії. Так, лише в районній раді, крім голови та заступника, є посади керівника справами, начальників організаційного відділу та бухгалтерського відділу. Це посадові особи, які виконують функції досить вузького характеру: складають плани, збирають матеріали на сесію, забезпечують її організацію, тобто це рівні відповідальності спеціалістів. Але ми розуміємо, що такий рівень посад – це відповідна й зарплата. У той же час, сьогодні досить серйозно стоїть питання щодо

диспропорції в оплаті праці. Так, деякі сільські голови, не говорячи, про районного, мають вищі зарплати ніж у голови райдержадміністрації.

У перетині цього питання досить суттєвих змін потребує класифікація категорій посад як за горизонталлю, так і за вертикаллю влади. В обласних державних адміністраціях на одну категорію вище, в ЦОВВ – вище на дві від районного рівня. Так, спеціаліст ЦОВВ, начальник відділу ОДА та заступник голови РДА мають аналогічні категорії, тобто п'яту. До речі, секретар сільської ради, також. При цьому рівень відповідальності та об'єми виконуваних робіт доволі різняться.

В єдиній системі вертикалі влади голови адміністрацій мають згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» широкий спектр повноважень щодо формування та здійснення кадрової політики. Так, ст. 5 визначає, що «склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їхні голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій» [5]. При цьому, і це цілком вірно, примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. У той же час, голова утворює структуру, але реально вона суворо регламентована відповідними рекомендаціями вищестоящих органів. І як результат, деякі відділи райдержадміністрацій складаються з однієї штатної одиниці і зарплатня в цих посадовців ідентична зарплатні керівника, який має не один десяток підлеглих та відповідальність за розгалужену мережу. Це такі структури як відділ освіти, управління праці та соціального захисту населення тощо. У той же час у процесі упорядкування структури райдержадміністрації відбулося «надумане дроблення» та поява відділів, які за своїм характером здійснюють функції виконавця: архівний відділ, відділи контролю, внутрішньої політики тощо. Звичайно, що це деякою мірою вирішує питання рівня зарплати цих посадовців, яка доволі мізерна. Так,

спеціаліст I категорії райдержадміністрації має оклад до 513 грн, а також доплату за ранг, який ніколи не був мотивацією до роботи, та стаж, якщо він є. Загальний фонд оплати праці майже в усіх адміністраціях такий, що про премію, або інші доплати мова не йде. Отже, у спеціаліста «на руки» буде близько 600 – 650 грн. До речі, у ст. 58 Закону про держбюджет визначено, що на 2008 р. прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць для працездатних осіб становить з 1 січня – 633 грн, з 1 квітня – 647 грн, з 1 липня – 649 грн, з 1 жовтня – 669 грн [2].

А це, в основному, молодь, або вакансії, які досить важко заповнити кваліфікованими кадрами. Як результат – порушення кваліфікаційних вимог під час прийняття на роботу та відповідна якість роботи. Є можливість підвищити професійний рівень посадовця, але це також останній час за рахунок адміністрації, яка має мінімум коштів на відряджувальні.

Отже, необхідно докорінно змінювати систему мотивації та професійної підготовки при достатньому фінансуванні цих заходів.

Крім того, не виконується ст. 3 Указу Президента України «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій», де головам місцевих державних адміністрацій при формуванні складу місцевих державних адміністрацій рекомендовано не допускати утворення структурних підрозділів, що дублюють діяльність територіальних органів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [6]. У багатьох питаннях відділ з питань надзвичайних ситуацій дублює територіальний орган МНС, управління праці – Центр зайнятості, відділ у справах сім'ї та молоді – районний центр соціальних служб для молоді тощо. І це все в межах рекомендованої Типової структури адміністрації.

Крім того, практично втрачена дія ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо відносин місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади в пункті «З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших

центральных органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій» [5]. У 2007 р. негативна взаємодія між місцевими адміністраціями та ЦОВВ призвела до розбалансування єдності органів державної влади на місцях. Районним адміністраціям з великими зусиллями вдавалося регулювати роботу таких територіальних підрозділів, як державна інспекція праці, управління юстиції, виконавча служба, відділи УМВС тощо. Звичайно, що дані факти говорять про необхідність врегулювання законодавчої бази та надання вагомих важелів місцевим державним органам влади для якісного здійснення повноважень, а не балансування між законами та авторитетом голови адміністрації.

Отже, успіх радикальних соціально-економічних і політичних перетворень в Україні залежить, насамперед, від ефективної роботи органів виконавчої влади всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними 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].

Реформування державного управління, оновлення та вдосконалення його структури має проводитися паралельно з політичними та економічними реформами і бути обов'язковою умовою їх здійснення.

Всі 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 [8].

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. № 107-VI // Уряд. кур'єр. – 2007. – 31 грудня.
3. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 2007. – № 7-8.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Голос України. – 1999. – 12 травня.
6. Указ Президента України від 3 квітня 2005 р. № 593 / 2005 «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 14.
7. Указ Президента «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 // Уряд. кур'єр. – 1995. – № 208.
8. <http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/m4/Ykovenko.html>.

#### ***Prihodko V.A. Local governments as a view of a modern of state the personnel policy.***

In of article characterized by the state personnel policy and its influence on action local authorities. In it the above the examples will be launched legislative acts in localities, new approaches and prospects personnel management. Initiated provide any evidence line offers on settlement disparities think on the power ruling power and between bodies commonwealths and local self-government.

**Key words:** state personnel policy, local self-government, state administration, local authorities, civil servant.

#### ***Приходько В.А. Местная власть в свете современной государственной кадровой политики.***

Охарактеризована государственная кадровая политика, ее влияние на деятельность местных органов власти. Наведены примеры реализации законодательных актов на местах, новые подходы и перспективы кадрового менеджмента. Предложены мероприятия по урегулированию несоответствия в этом вопросе по вертикали власти, а также между органами государства и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственная кадровая политика, местное самоуправление, государственная администрация, местные органы власти, государственный служащий.