

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 32 : 351

Васильєва Н.В.,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри
регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом Національної академії
державного управління при Президентіві України

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті проаналізовано сучасні підходи щодо кадрового забезпечення органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування у контексті підвищення якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: кадрове забезпечення, державні службовці, посадові особи та службовці органів місцевого самоврядування, адміністративна послуга, якість послуги.

Аннотация. В статье проанализированы современные подходы к кадровому обеспечению органов государственной исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления в контексте повышения качества предоставления административных услуг.

Ключевые слова: кадровое обеспечение, государственные служащие, должностные лица и служащие органов местного самоуправления, административная услуга, качество услуги.

Annotation. The article analyzes contemporary approaches to staffing executive authorities and executive bodies of local self-government in the context of improving the quality of administrative services.

Keywords: staffing, civil servants, officials and local government officials, administrative services, quality of services.

Постановка проблеми. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затверджена Указом Президента України від 01 лютого 2012 року, є одним із головних документів у контексті здійснення масштабних президентських реформ, що передбачені у Програмі економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Саме кадрове забезпечення покликане реалізовувати стратегію управління процесом відтворення і раціонального використання кадрового потенціалу. Система управління персоналом, що

склалася сьогодні в державному управлінні, має суттєві недоліки, а саме висока плинність кадрів, пасивність, недостатню прогнозованість і керованість роботи з персоналом та інші.

Пошук ефективних шляхів удосконалення кадрового забезпечення (управління людськими ресурсами) системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування залишається сьогодні досить актуальним, що дало б змогу сформувати ефективну та престижну державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. З ефективністю та успішною діяльністю цих органів пов'язана проблема якості надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кадрового забезпечення органів публічної влади в Україні є об'єктом постійної уваги вітчизняних науковців. Необхідність формування системної кадрової політики знайшли своє відображення у працях провідних українських науковців Г. Атаманчука, Н. Гончарук, С. Красноп'ярової, В. Куйбіди, Н. Нижник, С. Серьогіна, Т. Мотренка, Г. Щокіна та ін.

Деякі аспекти проблем професійної підготовки державних службовців висвітлені в працях С. Ганоцької, С. Дубенко, В. Журавського, М. Згуровського, В. Лугового, О. Оболенського, В. Олуйка, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Прудеус та ін.

Завдяки роботам вчених створено підґрунтя для подальших наукових досліджень даної проблематики. Однак, не дивлячись на досить широкий спектр досліджень, присвячених кадровому забезпеченню органів публічної влади та проблемам, що тісно пов'язані зі сферою надання послуг, комплексне дослідження кадрового забезпечення органів виконавчої влади у контексті підвищення якості надання адміністративних послуг на сьогоднішній день відсутнє.

Метою статті є дослідження кадрового забезпечення органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування у контексті підвищення якості надання адміністративних послуг

Виклад основного матеріалу. Актуальність теми обумовлена необхідністю становлення України як демократичної, правової, соціальної держави, інтеграцією України в європейське та світове співтовариство, розвитком засад громадянського й інформаційного суспільства, проведенням політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ. Вирішення цих завдань вимагає щоб компетентність, професіоналізм, інтелект, творчість відігравали провідну роль у діяльності органів державної служби та органів місцевого самоврядування.

Створення повноцінної ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідає б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави та кращим вітчизняним традиціям є на сьогодні одним з головних завдань державної кадрової політики.

Успіхи державного управління соціально-економічними перетвореннями, розвитком науки і культури вирішальною мірою визначаються кадровою політикою та її реалізацією, добором, розстановкою кадрів, рівнем їх професіоналізму та компетентності. Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється з метою систематичного оновлення професійних знань, набуття й удосконалення практичних вмінь, необхідних для виконання посадових обов'язків, і здійснюється у формі спеціальних курсів, практичних семінарів, тренінгів та інших заходів, а також шляхом стажування і самоосвіти. Професіоналізм службовця місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій стають найважливішими аспектами в розробці проєктів організаційної, управлінської та кадрової модернізації адміністрації [3, с. 31, 34].

Відповідальність є найважливішою моральною і соціально-психологічною якістю особи. Аналіз відповідальності державного та муніципального службовця є фактором покращення ставлення управлінців до реалізації своїх обов'язків на займаній посаді та дозволяє визначити чи спрогнозувати наслідки управлінських рішень, що надає можливість підвищити ефективність державної служби в цілому.

На етапі демократизації громадянського суспільства необхідна розробка та практичне втілення механізмів реалізації відповідальності службовців, які знаходяться на різних рівнях державного та місцевого управління. Також необхідне вдосконалення і більш ефективне використання такого інструменту, яким є державна кадрова політика [2, с. 46].

Кадрове забезпечення органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування – складний і багатогранний процес, спрямований на формування, розвиток і раціональне використання персоналу цих органів. Існує кілька головних вимог, відповідно до яких має будуватися і функціонувати система кадрового забезпечення державної та місцевої влади, аби бути продуктивною: гнучкість, щоб реагувати на потреби виконавчих органів місцевого самоврядування у підготовлених кадрах, здатних належно виконувати покладені на них обов'язки; сповідувати принципи, що підтримують високу компетентність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; відповідати вимогам справедливості та законності адміністративного процесу; забезпечувати набір і просування посадових осіб і службовців методами, вільними від політичного, бюрократичного чи особистого опікування.

Указом Президента України схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, метою реалізації якої є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. При цьому вона має бути спрямована на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення

щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці; забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення; удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті [7].

В Україні проводиться значна законотворча робота щодо реформування адміністративної системи і відповідного кадрового забезпечення як державної служби (прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» [6]) так і служби в органах місцевого самоврядування (проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який зареєстровано 11.01.2012 р. у Верховній Раді України під № 9673[8]). Разом з тим, аналізуючи цей законопроект, можна зробити висновок, що він внутрішньо прив'язаний до нової редакції Закону України «Про державну службу» [6] і замість регламентування автономної від державної фактично робить службу в органах місцевого самоврядування другорядною, а це не дасть можливості досягти успішності місцевому самоврядуванню, як гарантованого державою самостійного інституту влади.

Формування ефективної системи управління персоналом є одним із основних принципів ISO 9001:2009, який спрямований на розвиток персоналу та залучення його до процесів удосконалення, оскільки управління якістю починається з підготовки кадрів і закінчується підготовкою кадрів, де “якість – ціль номер один, а персонал – цінність номер один” [4, с. 53]. Це означає, що система управління персоналом в органі державної виконавчої влади має бути побудована на якісно іншому рівні - орієнтована на його розвиток і відповідно - реалізацію як державної кадрової політики, так і кадрової політики органу. У звіті експерта Світового банку Л.Акера зазначається, що функція управління персоналом повинна стати надзвичайно важливим, стратегічним інструментом трансформування системи державної служби України та перетворення її у систему, яка б мала кращі показники діяльності, краще реагувала на потреби дня та функціонувала б згідно з прийнятими нормами та цінностями Європейського Союзу [1, с. 4].

Надзвичайно важливою у цьому процесі є роль кадрових служб, оскільки основними їх завданнями є реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби, здійснення аналітичної й організаційної роботи з кадрового менеджменту, задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та ефективне їх використання, прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення безперервного навчання державних службовців, що свідчить про “пряму залежність ефективності державного управління від якості діяльності його кадрових служб” [5, с. 27].

Л. Акер вказуючи на те, що потенційний вплив системи управління персоналом на показники організаційної діяльності загалом

недооцінюється та не використовується в Україні. Функція управління персоналом кадрових підрозділів у найбільш крайніх випадках зведена до ролі статиста - вони є просто реєстраторами, від яких вимагається вести належний облік персоналу. Політика розвитку персоналу в системі державної служби відсутня [1, с. 4-5].

Стратегічна роль кадрових служб органу державної влади має полягати в “ефективному плануванні людських ресурсів для якісного забезпечення потреби органу влади у кадрах; успішному рекрутингу – професійному підборі персоналу, що включає пошук, відбір і залучення на роботу досвідчених спеціалістів; прогнозуванні розвитку персоналу, заохоченні працівників до службової кар’єри, забезпеченні їх безперервного навчання”[9], а основне завдання – у запровадженні системи управління якістю персоналом, комплексному та системному підході до організації професійного навчання державних службовців як важливої складової забезпечення професіоналізації державної служби.

Система управління персоналом в органі державної влади має бути побудована на принципах ДСТУ ISO 9001:2009 та орієнтована на розвиток персоналу, залучення його до процесів удосконалення з метою надання якісних послуг.

Вважаємо, що формування кадрової політики державного виконавчого органу або органу місцевого самоврядування кадрові служби можуть здійснювати за такими етапами:

1) аналізування, здійснюється аналіз кадрового забезпечення, його якісного і кількісного складу, виявляються проблеми, їх причини, визначаються шляхи для вдосконалення ситуації щодо кадрового забезпечення і відповідно – пріоритети кадрової політики;

2) формування на основі проведеного аналізу політики управління персоналом, яка включатиме концепцію та стратегію кадрової політики органу, що міститиме визначення її місії, цілей, принципів, основних завдань, пріоритетів, шляхів та показників їх реалізації і моніторингу (із зазначенням параметрів, кількісних цілей на певний рік, відповідальних, частоту вимірів та аналізування, форму реєстрації, рівень аналізування), що буде узгоджена з політикою та стратегією діяльності органу в цілому;

3) планування, що вимагає відповідно до затвердженої політики управління персоналом і показників її реалізації розробки та затвердження стратегічного плану розвитку кадрів, який включатиме формулювання його місії; та буде визначати довгострокові загальні цілі і завдання щодо розвитку кадрів, указувати, як орган буде забезпечувати реалізацію визначених пріоритетів, із зазначенням відповідних ресурсів (людських, капітальних, інформаційних тощо.) Відповідно до стратегічного плану формуються річні плани розвитку кадрів, які затверджуються керівником органу;

4) програмування, що передбачає розробку та затвердження програм розвитку кадрів: навчання (перепідготовки, підвищення кваліфікації за

різними програмами, а також шляхом стажування, апаратного навчання та індивідуального навчання), програм професійної адаптації новопризначених державних / муніципальних службовців; програм професійної орієнтації молоді з метою залучення на державну / муніципальну службу;

5) бюджетування, що передбачатиме фінансове супроводження реалізації зазначених програм;

6) моніторинг, що здійснюється для контролю за реалізацією політики управління персоналом та її показників, планів розвитку кадрів та виконанням відповідних програм;

7) оцінювання, для якого у встановлені терміни (встановлену частоту аналізування) підводяться підсумки, визначаються досягнення і недоліки, аналізуються причини та вносяться коригувальні і запобіжні дії, а також визначаються нові пріоритети.

Отже, місію політики управління персоналом органу місцевої влади можна визначити як підвищення ефективності його управління, забезпечення надання ним якісних адміністративних послуг, зростання його конкурентоспроможності на ринку праці шляхом створення цілісної системи управління персоналом, а її основним завданням – підвищення рівня професіоналізму державних / муніципальних службовців з метою надання якісних послуг споживачам і задоволення їх потреб шляхом побудови системи управління персоналом відповідно до вимог та принципів ДСТУ ISO 9001:2009, якісного підбору персоналу, формування дієвого кадрового резерву, створення системи мотивації та забезпечення об'єктивного оцінювання, сприяння розвитку персоналу.

Враховуючи вимоги стандарту, принципами реалізації політики визначимо: лідерство керівників всіх рівнів в забезпеченні єдності цілей і реалізації пріоритетів, визначених політикою органу в питаннях якості; орієнтація на споживача, залучення персоналу до процесу постійного удосконалення; системний та процесний підхід.

Отже, основними цілями кадрового забезпечення, на нашу думку, можна назвати: формування якісного кадрового потенціалу; розвиток персоналу (організація безперервного навчання державних службовців і посадових осіб / службовців органів місцевого самоврядування через якісний підбір, розстановку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування, ротацию); соціальний захист персоналу.

Висновки. Актуалізація питання кадрового забезпечення, а саме: професіоналізації державної / муніципальної служби як складової кадрової політики в Україні зумовлена вимогами сучасного етапу розвитку Української держави, втілення принципів управління орієнтованих на громадян, надання якісних адміністративних послуг. Проте якість та своєчасність їх надання ще не стали, на жаль, основним критерієм оцінки діяльності державних службовців і посадових осіб / службовців органів місцевого самоврядування та виміром їх кар'єрного розвитку. Причини

полягають у недосконалості моделі управління, а саме в її блоках – роботі з персоналом, обліку знань і здібностей посадовців, довгострокових цілей розвитку органів місцевого самоврядування, а також політизації адміністративної діяльності керівних кадрів.

Цілеспрямована, системна й послідовна кадрова політика у системі органів державної виконавчої влади та виконавчих органах місцевого самоврядування має ґрунтуватися на чіткому уявленні про особливості та перспективи розвитку українського суспільства з урахуванням як світових тенденцій еволюції цивілізації, так і власних національних інтересів та культурно-історичних особливостей.

Використані джерела інформації:

1. Акер Л. Оцінка системи управління персоналом в органах виконавчої влади України [Текст] : [Звіт, підгот. на замовл. Світового банку за підтр. Центру сприяння інституц. розв. держ. служби при Гол. упр. держ. служби Укр.]. / ЛарсАкер. – К. : Центр спр. інституц. розв. держ. служби, 2005. – 31 с.
2. Васильєва Н.В. Стиль управління, як умова підвищення ефективності розвитку державної служби / Н.В.Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць (За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка). – Серія «Управління». – Випуск 4/2010. – К., 2010. – С. 42-47.
3. Васильєва О. І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців в Україні / О. І. Васильєва // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. ; серія «Управління». – Вип. 3/2010. – С. 31-39.
4. Лapidус В. А. Всеобщеекачество (TQM) в российскихкомпаниях [Текст] / В. А. Лapidус. / [Гос. ун-т. управления; Нац. фонд подготовкикадров]. – М. : Новости, 2000. – 423 с.
5. Осійчук М. Модернізація кадрових служб як основа вдосконалення державного управління [Текст] / М. Осійчук // Вісник державної служби України. – № 3. – 2008. – 96 с.
6. Про державну службу [електрон. ресурс] : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI (набирає чинності з 1 січня 2013 року).
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 - 2020 роки [електрон. ресурс] : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>.
8. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування [електрон. ресурс] : від 11.01.2012 № 9673
9. Управління людськими ресурсами, професійне навчання та добросовісність : запровадження інноваційних практик на державній службі : [презентація Начальника Головного управління державної служби України Т. Мотренка 29 травня 2009 р.] [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=171482&cat_id=41071. – Заголовок з екрану.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор.