

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ СКЛАДОВІ СИСТЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

М. А. Севтунов,
аспірант, Харківський регіональний інститут
НАДУ при Президентові України

Робота присвячена сучасним організаційно-правовим та функціональним складовим системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні. Визначено поняття кадрової політики в системі органів місцевого самоврядування, як важливий елемент роботи з персоналом органів влади на місцях та управління, під яким розуміють сукупність принципів, правил, норм, якими керується держава при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації службовців місцевого самоврядування. Розкрито механізми формування організаційних засад державного апарату, правове закріплення посад, органів і організаційних структур за рахунок чіткої концепції державної кадрової політики на місцях. Досліджено значну законотворчу роботу щодо реформування адміністративної системи і відповідного кадрового забезпечення на місцях державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Work is devoted modern organization-right and to the functional constituents of the system of the skilled providing of organs of local self-government in Ukraine. Certainly the concepts of skilled policy in the system of organs of local self-government, as an element of work with the personnel of organs of power on places and management, under which understand the aggregate of principles, rules, norms, which are followed by the state at preparation, retraining and increase of qualification of office workers of local self-government, is important. The mechanisms of forming of organizational principles of state machine are exposed, legal fixing of positions, organs and organizational structures due to clear conception of public skilled policy on places. Probed considerable law-create work in relation to reformation of the management system and proper skilled providing on the places of government service and service in the organs of local self-government.

ВСТУП

Адміністративна реформа в нашій країні повинна бути спрямована на створення державного механізму, здатного ефективно виконувати функції та вирішувати завдання, що стоять перед сучасною демократичною правовою державою. Ключове місце в процесі реформування системи державного управління належить кадровій політиці як важеля, за допомогою якого держава постійно впливає на суспільно-політичний та економічний розвиток країни. Ефективне виконання державою своїх функцій неможливе без професійних кадрів, які є головним потенціалом країни. Якими б пре-

красними не були ідеї, новітні технології, сприятливі зовнішні умови, без добре підготовлених кадрів не можна досягти успіхів в роботі.

Що ж стосується кадрів органів місцевого самоврядування, то вони є обличчям влади на місцях, особливим інструментом ефективного і послідовного впровадження в життя внутрішньої і зовнішньої політики держави. Від професіоналізму, компетентності та діловитості цих кадрів, їх прагнення до самовдосконалення і службового зростання в значній мірі залежать результати реформ в Україні.

Кадрова політика держави — це поняття дуже багатогранне.

Перш за все, вона є частиною загальної політики держави, основним механізмом, що забезпечує розвиток суспільства шляхом його керівництва на основі кадрового забезпечення державних та місцевих органів управління. Державна кадрова політика 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 державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, раціональне використання кадрового потенціалу України.

Кадрова політика в системі органів місцевого самоврядування — це важливий елемент роботи з персоналом органів влади на місцях та управління, під яким розуміють сукупність принципів, правил, норм, якими керується держава при підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У статті ставиться завдання дослідити механізм організаційно-правових та функціональних складових системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Кадрова політика держави тісно пов'язана зі стратегією розвитку країни. З одного боку, при стратегічному плануванні враховують можливість наявних ресурсів кадрів. З іншого боку, кадрова політика повинна орієнтуватися на перспективи розвитку країни, на її прагнення до вступу в Європейський Союз. Якщо в перспективі знадобляться працівники з новими спеціальностями, професіями або навичками в роботі, то кадрова політика повинна бути спрямована на своєчасне забезпечення країни саме такими спеціалістами.

Таким чином, мета державної кадрової політики — створення високопрофесійного кадрового забезпечення якісно нової системи державного управління, що формується на етапі сучасного державотворення в Україні [5].

Необхідність розробки і здійснення державної кадрової політики випливає зі змісту тих завдань, які стоять сьогодні перед державою. Україна потребує нового покоління кадрів, і особливо службовців, які б відповідали сучасним вимогам демократичного суспільства. Підготувати такі кадри неможливо без наукового обґрунтування державної кадрової політики.

Державна кадрова політика має на меті:

— розробку стратегічного напрямку в реорганізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням тенденцій і перспектив розвитку суспільства й держави та в інтересах особистості;

— становлення системи забезпечення цих служб професійними спеціалістами, які в своїй діяльності не тільки б виконували поставлені перед

ними завдання, але і своєю поведінкою сприяли б підвищенню авторитету органів державного управління в цілому, прагнули встановити розуміння з народом, заручитися його підтримкою;

— створення необхідних соціальних і матеріальних умов діяльності, а також правового регулювання відповідно до норм законодавства, контролю за виконанням посадових функцій, які виключають будь-яку можливість порушення трудової дисципліни, зловживань службовим становищем та корумпованості державного апарату;

— підтримку в колективах державних органів такого морально-психологічного клімату, який сприяв би не тільки ефективному виконанню службових обов'язків, а й розвитку позитивних особистісних якостей працівників, формував раціональні службові відносини;

— забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу державного апарату і створення умов для творчого розвитку особистості на робочому місці;

— визначення порядку та регулювання підбору, переміщення, просування по службі, оцінки, стимулювання і підвищення відповідальності державних службовців та працівників держустанов на місцях [2].

Правовим забезпеченням державної кадрової політики є законодавчі та інші правові акти, що містять норми і положення, які регулюють ті чи інші кадрові питання. Це — Конституція і закони України [1], укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, які належать до даної сфери державного регулювання.

Масштабні зміни, що зараз мають місце в політичній і соціально-економічній сферах діяльності, потребують подальшого поліпшення та вдосконалення роботи в кадровій сфері. Результати діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за останні роки свідчать про те, що прийняті державою заходи не стимулювали в певній мірі відповідальну та якісну роботу службовців. Це пов'язано, перш за все, зі зниженням авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в цілому, плінністю кадрів, переходом з державної служби найкваліфікованіших і енергійних працівників у комерційні сфери, низькою заробітною платою службовців, яка не відповідає обсягу робіт і покладеній на них відповідальності, а також низьким рівнем їх соціальної захищеності [3].

Тому основними напрямками вдосконалення державної кадрової політики є посилення ефективності та відповідальності за прийняття і реалізацію управлінських рішень, підвищення престижу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування і застосування реальних стимулів. Потрібно запровадити всі компоненти сучасної системи роботи з управлінськими кадрами, бо відсутність суттєвих змін в роботі цих служб при механіч-

ному скороченні чисельності апарату робить органи державної влади на місцях малопотужними, а в поєднанні з недостатнім матеріально-технічним забезпеченням, невисокою оплатою праці службовців призводить до низької якості державних управлінських послуг, які надаються населенню [5].

Формування організаційних засад державного апарату, правове закріплення посади, органів, організаційних структур є надзвичайно важливим і актуальним завданням. Для його розв'язання слід вибудувати чітку концепцію державної кадрової політики, яка б передбачала:

— високу мотивацію і захищеність службовців держави з метою залучення до служби високопрофесійних спеціалістів;

— максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та просування кадрів на підставі їхніх ділових та професійних якостей;

— відбір висококваліфікованих кандидатів для обрання на посади вищого рівня в органи місцевого самоврядування;

— належне матеріально-технічне та технологічне забезпечення виконання службовцями своїх функціональних обов'язків;

— систематичне професійне навчання і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [6].

В Україні вже проведена значна законотворча робота щодо реформування адміністративної системи і відповідного кадрового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зараз обговорюється проект Закону України, який регулює публічно-правові відносини, що виникають між цивільним службовцем і державою під час здійснення професійної діяльності в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

І все ж залишаються актуальними питання подальшого розвитку державної кадрової політики як стратегічного напрямку розвитку кадрових процесів. Основними принципами кадрової політики в сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування повинні бути:

— стратегічне управління розвитком кадрового потенціалу, істотне оновлення державно-управлінської еліти;

— урахування впливу сукупності об'єктивних чинників (політичних, соціально-економічних, морально-етичних);

— спрямування на дотримання та захист конституційних прав і свобод громадян;

— цілісність, системність правового становища службовця, співвіднесення повноважень за посадою, що він обіймає, з правами і обов'язками;

— об'єктивність зв'язків, що виникають у системі державно-службових правовідносин;

— формування привабливого іміджу органів влади на місцях;

— добір кадрів за діловими та

морально-етичними якостями;

— забезпечення професіоналізму, компетентності, ініціативності на засадах перетворення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

— створення ефективної системи функціонування резерву кадрів;

— дотримання вимог пропорційного розвитку кадрового забезпечення та інших елементів системи управління в кожній з організаційно-управлінських структур;

— спадкоємність у роботі, співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників [5].

Концепцію довгострокової, орієнтованої на майбутнє державної кадрової політики, що враховує всі людські аспекти, можна реалізувати за допомогою кадрового планування.

Теоретичною основою кадрового планування є державні рішення стосовно питань соціально-економічної і кадрової політики, а також результати діяльності і наукового дослідження в області підбору, підготовки і використання кадрів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливою складовою кадрового забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування є процес професійної освіти та підвищення кваліфікації [4].

Не дивлячись на прийняті в останній час заходи, спрямовані на розвиток системи навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, масштаби цієї роботи далеко не відповідають реальним потребам.

Особливо гостро стоїть проблема спеціальної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування регіонального рівня, бо основна їх маса має вищу технічну та гуманітарну освіту. Найбільший дефіцит дипломованих спеціалістів, з точки зору сучасних вимог державного управління, спостерігається в сфері юриспруденції, державного та муніципального управління.

Зараз в Україні створюється цілісна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Вона знайшла своє відображення у положеннях Законів України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", Указах Президента України: "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців", "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій", "Про підвищення ефективності системи державної служби", "Про стратегію реформування системи державної служби в Україні", "Про комплексну програму підготовки державних службовців", а також Постанов Кабінету Міністрів України: "Про зат-

вердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій", "Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки" та ін. [5, 8].

Розроблені та рекомендовані кваліфікаційні та освітні вимоги для призначення на посаду державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та їх просування по рангам. Реалізація освітньо-професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, додаткових функціонально-спеціалізованих програм для цих службовців покладена на вищі навчальні заклади та органи, що здійснюють керівництво системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Така робота здійснюється, зокрема, Національною академією державного управління при Президенті України, яка є головним навчальним закладом в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, її регіональними інститутами. Лише Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України за час свого існування провів підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації станом на 01.01.2008 р. понад 16 тисяч державних службовців — працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування Луганської, Полтавської, Сумської та Харківської областей [7].

Подальше підвищення ефективності системи кадрового забезпечення неможливо без детального аналізу всіх його компонентів. Подібний аналіз слід розпочинати з вивчення організаційної структури органів державного управління, нормативних актів, що регламентують державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в Україні; Закону України "Про державну службу" та Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", кваліфікаційного довідника типових номенклатурних посад службовців, Програми кадрового забезпечення державної служби в Україні та ін. [2, 3].

Комплексний підхід до кадрового забезпечення вимагає врахування сукупності організаційно-економічних, соціально-психологічних, правових, технічних, педагогічних та інших аспектів у їх взаємозв'язку при визначальній ролі соціально-економічних факторів.

Соціально-економічні та соціально-психологічні методи управління персоналом зараз повинні переважати над адміністративними. Керів-

ництво повинно бути спрямовано на здійснення співробітництва персоналу та адміністрації на досягнення поставленої перед органом державного управління мети. Все частіше має застосовуватися принцип колегіальності в управлінні та прийнятті рішень.

Головним у кадровому менеджменті стає спрямування державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на розвиток власних здібностей для більш інтенсивної та продуктивної праці.

ВИСНОВКИ

Для ефективної діяльності службовців необхідно, щоб в органах державного управління та місцевого самоврядування особливого значення набули такі соціально-психологічні аспекти менеджменту:

— стабільність та перспективність службового положення як головний стимул до праці;

— виховання у співробітників почуття схильності до свого колективу, робочого місця;

— покращення організації робочих місць;

— забезпечення більш раціонального планування і використання персоналу;

— систематизація перепідготовки та підвищення кваліфікації усіх співробітників;

— створення умов для ефективної роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

— розробка та успішна реалізація різних соціально-економічних програм.

Особливо важливо використовувати такий резерв у практиці управління як делегування повноважень, який у більшості випадків ще слабо використовується.

Відомо, що успіх радикальних соціально-економічних та політичних перетворень в Україні залежить, насамперед, від ефективної роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх рівнів. Комплектування їх висококваліфікованими кадрами, спроможними забезпечити економічний та соціальний розвиток держави, набуло першочергового значення.

Для розв'язання цієї проблеми необхідно проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтовувати потребу органів державної влади та місцевого самоврядування 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 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 основі.

Впроваджуючи нову державну кадрову політику, органи управління вирішують багато відповідальних завдань, які стосуються підготовки проектів нормативно-правових актів і застосування цих актів на практиці, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, атестацій і державних кваліфікаційних іспитів; статистичного і персонального обліку службовців; прогнозування і планування потреб у кадрах, організації професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрового складу для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Ці та інші заходи мають слугувати досягненню основної мети — створенню в Україні дійсно стабільної, політично незалежної, професійної служби в органах місцевого самоврядування, яка спроможна ефективно формулювати політику щодо суспільного розвитку та надавати гарантовані державні послуги населенню нашої держави.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 24. — С. 32.

3. Закон України "Про державну службу"/ Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. — К.: Школяр. — С. 401—419.

4. Закон України "Про вищу освіту" // Орієнтир. — 2002. — 15 травня (№ 86). — С. 1—14.

5. Указ Президента України "Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ та організацій" від 10.11.95 № 1035 // Вісник державної служби України. — 1995. — № 3—4. — С. 7—20.

6. Указ Президента України "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 р. № 1212/2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 46. — Ст. 1982.

7. Указ Президента України "Питання Української Академії державного управління при Президенті України" від 21 вересня 2001 р. № 850/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 39. — Ст. 1754.

8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій" від 8 лютого 1997 р. № 167 // Вісник державної служби України. — 1997. № 1. — С. 40—41.