

УДК 352.087:353(477)

Л. Поп'юк

РЕГІОНАЛЬНО-КАДРОВІ АСПЕКТИ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано регіонально-кадрові аспекти служби в органах місцевого самоврядування, проблеми управління персоналом в органах місцевого самоврядування, запропоновано шляхи вдосконалення професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, що дає змогу створити кваліфікований кадровий потенціал для органів місцевого самоврядування регіону відповідно до вимог часу.

Ключові слова: кадрова політика, кадровий потенціал, управління персоналом, служба в органах місцевого самоврядування.

Кадрова політика належить до найважливіших напрямків розвитку сучасної демократичної держави. Вона покликана реалізувати стратегію управління процесом відтворення і раціонального використання управлінського кадрового потенціалу, зокрема і місцевого самоврядування. Характеризуючи систему управління персоналом, що склалася нині у виконавчих органах місцевого самоврядування України, зауважимо відсутність у ній цілісної системи його кадрового забезпечення, високу плінність кадрів, пасивність, недостатню прогнозованість та керованість роботи з персоналом та інші суттєві недоліки.

За останні десять років служба в органах місцевого самоврядування набула ознак масової професії. Водночас і на сьогодні відсутність компетентного, професійного та ефективного корпусу муніципальних службовців залишається однією з основних причин кризи муніципальної влади. Тому головне завдання сучасного місцевого самоврядування України у кадровій політиці повинно полягати у забезпеченні стабільності кадрового корпусу, розвитку його професійної мобільності та професіоналізму.

Питання вдосконалення кадрового забезпечення органів публічної влади вже було предметом розгляду багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Серед них необхідно відзначити праці Г. Атаманчука [1], О. Воронька [2], Н. Гончарук [3], В. Олуйка [4], О. Пархоменко-Куцевіл [5], А. Рачинського [6] та інших. Але служба в органах місцевого самоврядування частіше згадується в цих роботах тільки в контексті державної служби тому, що до прийняття Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7], професійна діяльність працівників органів місцевого самоврядування регулювалась Законом України “Про державну службу”. Однак проблеми і пріоритети удосконалення кадрової політики саме місцевого самоврядування, зважаючи на його особливості і правову та організаційну автономію, потребують додаткового, поглибленого вивчення науковцями. За цього потрібно враховувати і думку практиків. Окремі роботи, зокрема В. Куйбіди [8], С. Краснопопорової [9], швидше ставлять саму проблему і вказують напрямки нових досліджень у цій царині, аніж дають відповідь, що конкретно слід робити для її вирішення.

Мета статті – дослідити регіонально-кадрові аспекти служби в органах місцевого самоврядування, запропонувати шляхи удосконалення кадрової політики виконавчих органів місцевого самоврядування.

Українське суспільство вкрай неоднорідне, політичні та економічні інтереси соціальних груп різко відрізняються, а іноді є антагоністичними. Зусилля публічної влади мають зводитися до узгодження цих інтересів і реалізації політики, яка б консолідувала українську націю, весь український народ, зміцнювала національну безпеку і безпеку держави. Для цього потрібно, щоб у відповідних органах на відповідних посадах працювали досвідчені знаючі люди. Невірні кадрові рішення негативно позначаються не тільки на функціонуванні органів влади, у яких такі призначення відбуваються, але й на стані громади, всього суспільства. Передусім це призводить до відчуження громади, суспільства від влади і зменшенні довіри до влади.

Як показує досвід і статистика, громадяни за порадою чи допомогою звертаються найчастіше до своїх обранців, до тих, кого вони знають, до тих, хто протягом багатьох років живе і працює поряд із ними, тобто до посадових осіб місцевого самоврядування. Отож, задоволення повсякденних життєвих потреб громади більшою мірою залежить від компетентності органів місцевого самоврядування, аніж від державних органів, оскільки саме посадові особи місцевого самоврядування вирішують переважну більшість найрізноманітніших проблем, які виникають у мешканців села, селища або міста.

З огляду на це, передусім необхідно звернути особливу увагу на кадрове забезпечення саме органів місцевого самоврядування як основи народовладдя, врахувавши, що професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування має свою специфіку, порівняно з організацією навчання державних службовців.

Ця специфіка відображена, по-перше, у організації роботи посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [10].

По-друге, вона полягає у децентралізації кадрових структур, які замкнуті на рівні територіальної громади села, селища, міста, чи адміністративних районів і областей.

По-третє, в Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та на “постійні” – адміністративні посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону України “Про місцеве самоврядування” [11] (технічні працівники та обслуговуючий персонал). До виборних посад належать ті, що обираються територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються, призначаються або затверджуються відповідним органом самоврядування. Впливати на цей процес адміністративно практично неможливо. До “постійних” – адміністративних посад належать ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою, передбаченою законодавством України, процедурою. Останнє як правило стосується посад радників та помічників (патронажна служба). Також існує поділ на керівників і спеціалістів. Тому різниця в способах набуття посади, проходження служби в органах місцевого самоврядування, а найголовніше, виконання передбачених посадовими обов’язками функцій унеможливило створення єдиної стандартної системи організації професійного навчання для всіх службовців.

По-четверте, служба в органах місцевого самоврядування залежить тепер уже від п’ятирічної циклічності (від виборів до виборів). Цей фактор створює деякі проблеми, що стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях [12].

Важливою ланкою механізму професіоналізації та підвищення компетенції посадових осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування, є (і має бути завжди) безперервне їх навчання (як працівників керівного складу, так і виконавчого апарату). На жаль, поки що це є швидше декларацією чи наміром, аніж нормою організації підготовки та перепідготовки кадрів.

Зазначимо, що кадровий потенціал в Україні – величезний. Бажання молодих людей професійного зростання, роблення посадової кар'єри, і не тільки вертикальної, а й горизонтальної – викликає повагу і вселяє надію на успішність майбутніх реформ.

О. Пархоменко-Куцевіл визначає кадровий потенціал як можливості, засоби, запаси, що можуть бути приведені в дію, використані для вирішення завдання чи досягнення певної мети і включає до нього сукупність здібностей, прихованих можливостей фахівця, розкриття яких надає йому можливість реалізуватися у професійній сфері. Таким чином, кадровий потенціал – поліфункціональне поняття, яке характеризує закладені та набуті (у минулому) здібності особистості (психологічні, фізіологічні, професійні, соціальні, управлінські тощо), можливості виконання тих чи інших функцій за сприятливого розвитку здібностей, задатків, доведених до вмінь, навичок [13].

На сьогодні, у ситуації невизначеності та комплексної кризи, професійна підготовка дуже необхідна. Без неї не можливе вирішення проблем місцевого самоврядування.

Указом Президента України схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. [14], метою 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. За цього реалізація державної кадрової політики 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.

За підсумками проведеного восени 2011 р. соціологічного опитування посадових осіб місцевого самоврядування всіх категорій у Вінницькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Тернопільській областях України та аналізу ситуації, що склалась відносно місцевого самоврядування в Україні, ми виділили кілька найважливіших проблем, які гальмують розвиток інституту місцевого самоврядування та які повинні бути вирішені внаслідок оголошеної Президентом України реформи місцевого самоврядування. Це насамперед: відсутність необхідної фінансово-матеріальної бази; протекціонізм при відборі керівних кадрів; низька професійна мобільність; відтік високоосвічених та висококваліфікованих кадрів; корупція; нерозвиненість інститутів громадянського суспільства; відсутність загально-громадських і професійних стандартів здійснення повноважень, низька заробітна плата тощо.

Вдосконалення кадрової політики органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування, його наближення до європейських стандартів за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування служби;
- реформування системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Ефективне функціонування системи управління персоналом залежить не тільки від її організаційної структури. Одним із головних завдань є забезпечення приходу до самої системи управління персоналом всіх рівнів професіоналів нової генерації з широким світоглядом, новітніми сучасними знаннями, а головне з новими управлінськими цінностями.

Зазначене можливо вирішити за рахунок певних мотиваційних чинників:

- встановлення безпосереднього зв'язку між обсягом, результативністю та якістю праці муніципальних службовців і розміром грошової винагороди за цю працю;
- підвищення мінімальної заробітної плати на найнижчій посаді до 1,5 прожиткового мінімуму;
- зміни пріоритетів при формуванні оплати праці: оклад в загальній сумі заробітної плати повинен становити близько 80%;
- забезпеченості соціальної захищеності, зокрема житлом через програму кредитування муніципальних службовців.

Схожі підходи використовуються у багатьох державах. Наприклад, основною ознакою системи оплати праці країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) та інших розвинувих країн є її прозорість та передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи оплати праці та її повної відповідності системі класифікації посад. Закони про публічну службу більшості старих та усіх нових країн-членів ЄС містять визначення структури заробітної плати публічних службовців. Частка посадового окладу у загальній структурі заробітної плати службовців у країнах ЄС становить не менше 80–90%, а кожній категорії посад відповідає певна шкала посадових окладів, що передбачає можливість підвищення оплати праці залежно від результатів діяльності та виступу років. За цього преміювання проводиться лише результатами щорічного оцінювання діяльності службовця, яке також є підставою для планування кар'єри [15].

Важливу роль у кадровій політиці органів місцевого самоврядування відіграє оцінка ефективності роботи персоналу. Але, на жаль, у кадрових відділах відсутні аналітичні підрозділи, які б спеціально займалися аналізом та оцінкою ефективності.

Щоб служба в органах місцевого самоврядування стала ефективною та мобільною, спрямованою на вирішення нагальних суспільних потреб, а, відповідно, престижною, потрібно удосконалити відбір та виховання конкурентноспроможної молоді.

Професійну мобільність можна трактувати за І. Шпекторенком [16], як категорію, яка за своєю сутністю відображає різні аспекти процесу професіоналізації персоналу та є вираженням якості, притаманної індивіду, процесом індивідуальної та групової професіоналізації, результатом професійної діяльності, критерієм оцінювання професійної діяльності, ефективності роботи персоналу.

Потрібно також запровадити новий підхід у підборі кадрів на посади в органи місцевого самоврядування. Зокрема, необхідно:

- у питаннях стажування перейти від стажування на посаді, на яку претендується – до стажування на різних посадах у різних структурних підрозділах;
- при прийнятті на посаду в органи місцевого самоврядування залучати психолога для співбесіди;
- просування по службі за рангами здійснювати не за стажем, а за оцінкою та досягненнями, або насамперед за оцінкою за досягненнями.

Крім того, професійне навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування повинно мати деякі, притаманні тільки йому, риси, і ґрунтуватись на таких засадах:

- а) регулярного вивчення потреб навчання й оцінки кадрових змін;
- б) вибору видів і термінів підвищення кваліфікації працівників із урахуванням результатів їхнього навчання у попередні роки, а також специфіки посад;
- в) першочерговості навчання працівників, уперше прийнятих чи обраних на посаду.

Відзначимо, що фактор спеціальної професійної підготовки є дуже значущим для компетентного виконання посадовою особою місцевого самоврядування своїх обов'язків, ефективного вирішення ними своїх завдань та якісного надання послуг громадянам [17].

Зрозуміло, що мета і завдання кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування є основою для вибору пріоритетних напрямів, нових механізмів і технологій роботи з персоналом муніципальної служби. Що ж до вибору шляхів, форм і механізмів реалізації програми кадрового забезпечення муніципальної служби, то вони залежать як від сучасного стану персоналу, так і від потреби розвитку кадрового корпусу місцевого самоврядування України.

Висновки

Отже, важливою складовою в процесі реформування місцевого самоврядування є вирішення питань ефективного управління персоналом органів місцевого самоврядування, а саме розвиток їх кадрового потенціалу. Це підготовка кваліфікованих кадрів для органів місцевого самоврядування, посилення ролі вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку та перепідготовку фахівців для органів місцевого самоврядування, вирішення питань соціального захисту та підвищення заробітної плати посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Необхідно забезпечити належне функціонування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Окрім цього, потрібно також подбати про:

- забезпечення раціонального співвідношення кількості муніципальних службовців різних вікових груп;
- залучення до служби в органах місцевого самоврядування кваліфікованих та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб шляхом проведення на конкурсній основі об'єктивного і гласного відбору та добору кадрів;
- кар'єрне зростання та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень і особистих заслуг;
- формування дієвого кадрового резерву, вдосконалення порядку стажування;
- мотивацію, стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності посадових осіб місцевого самоврядування на основі оцінки роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи її оплати.

Усі ці заходи дозволять створити кваліфікований кадровий потенціал для органів місцевого самоврядування регіону, відповідно до вимог сьогодення.

У подальших дослідженнях проблеми слід звернути увагу на принципи і методи управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування та способи практичного їх використання у діяльності цих органів.

Література

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — 2-е изд., доп. — М. : Омега-Л, 2004. — 584 с.
2. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління [Текст] : навч. посіб. / О. А. Воронько ; наук. ред. Н. Р. Нижник ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : УАДУ, 2000. — 152 с.
3. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток [Текст] : монографія / Гончарук Н. Т. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.

4. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток [Текст] : монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Г. І. Лелікова. — К. : Наук. світ, 2001. — 237 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 309.
6. Рачинський А. П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / А. П. Рачинський. — К. : НАДУ, 2008. — 64 с.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
8. Куйбіда В. С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку [Текст] : навч. посіб. / В. С. Куйбіда. — К. : Ун-т "Україна", 2011. — С. 74—81.
9. Краснопорова С. В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування [Текст] : монографія / С. В. Краснопорова. — К. : НАДУ, 2010. — 268 с.
10. Про службу в органах місцевого самоврядування...
11. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
12. Куйбіда В. С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку.. — С. 74—81.
13. Енциклопедичний словник з державного управління... — С. 309.
14. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [Електронний ресурс] : схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
15. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи [Текст] : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : Монолит, 2009. — 384 с.
16. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця [Текст] : монографія / І. В. Шпекторенко. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. — 242 с.
17. Россошинська О. Шляхи підвищення професіоналізму і компетентності управлінських кадрів регіонального рівня / Россошинська О. // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 10. — Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. — С. 219.

L. Popiuk

REGIONAL AND PERSONEL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SERVICE IN UKRAINE

The regional and personel aspects of local self-government service, personnel management problems in local self-government bodies are analyzed. The ways of the professional activities improvement of local self-government officials, which allows to create the qualified personel potential for the local self-government bodies in accordance with time demands are proposed.

Key words: personnel policy, personel potential, personnel management, local self-government service.