

УДК 35.08:352.075.1

В. Таран

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД

Розглянуто та проаналізовано необхідність удосконалення професійної діяльності кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад, запропоновано шляхи, що дають змогу створити кваліфікований управлінський потенціал у сучасних умовах із урахуванням чинного законодавства щодо вдосконалення кадрової політики в Україні.

Ключові слова: кадрове забезпечення, посадові особи місцевого самоврядування, кваліфікований управлінський потенціал.

В Україні після проголошення незалежності відбувається реформування всіх сфер життєдіяльності, тому децентралізація та деконцентрація управлінських функцій органів влади потребує поступового перенесення центру відповідальності за прийняття рішень на місцеві органи управління і самоврядування. Відтак метою статті є виділення завдань, які потрібно вирішувати на місцевому рівні, що вимагають прискореного формування та оновлення управлінської мережі, залучення до діяльності в органах місцевого самоврядування молодих, енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

З прийняттям Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” розпочався процес розмежування двох форм публічної служби – державної та муніципальної. Реалізація цього закону зумовлює необхідність здійснення комплексу заходів, спрямованих на створення стабільної правової та організаційної основи муніципальної служби як принципово нового виду реалізації публічної влади.

Питанням діяльності виконавчих органів місцевих рад, їх кадрова політика вивчалися в роботах багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Авер’янова, Г. Атаманчука, К. Бельського, В. Васильєва, В. Кампо, В. Кравченка, В. Лугового, Н. Нижник, В. Олуйка, О. Оболенського та інших науковців. У працях цих науковців приділена увага багатьом важливим питанням кадрової політики та роботи з персоналом у сфері державної служби. Здебільшого дослідники зосереджували увагу на вивченнях функцій, повноважень, а також необхідності підняття на якісно новий рівень кадрової роботи державної служби.

На сьогодні державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування та зокрема у виконавчих органах місцевих рад здійснюється за декількома напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Проте за вказаними напрямками є ще багато не вирішених питань, які потребують доопрацювання на загальнодержавному та регіональному рівнях. Зокрема, у сфері законодавчого врегулювання служби в муніципальних органах влади є такі недоліки щодо недосконалої системи проходження служби в органах місцевого самоврядування:

- недостатньо розроблені теоретико-методологічні засади служби в органах місцевого самоврядування;

- за умови відсутності незалежного оцінювання особистих та професійних якостей кандидатів на посади муніципальних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад відбувається формально;

- кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посади;

- чинне законодавство не передбачає оцінки діяльності муніципальних службовців за результатами їх роботи, яка є основою для кар'єрного зростання;

- недосконала система оплати праці;

- недостатньо відрегульована відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування [1].

Здійснення служби у муніципальних органах влади напряму пов'язане із питанням формування ефективного кадрового потенціалу. Проблема управління персоналом та вдосконалення кадрової роботи є важливою і актуальною для всіх сфер діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад. Вона потребує формування підсистеми підготовки кадрів нової генерації, яка дасть змогу керівництву села, селища, міста забезпечити одночасну підготовку кандидатів на заміщення вакантних посад і формування команд у системі виконавчих органів, які зможуть забезпечити економічне зростання населеного пункту на основі попередньо розробленого бачення майбутнього регіону.

Можна із цілковитою впевненістю стверджувати, що кадри є обличчям влади, особливим інструментом ефективного і послідовного здійснення зовнішньої і внутрішньої політики держави загалом та в регіонах зокрема. Від професійної компетентності кадрів, їх бажання до самовдосконалення і службового росту значною мірою залежить динамізм і ефективність розвитку регіонів та держави.

Значення кадрів у діяльності виконавчих органів місцевих рад полягає у тому, що вони виступають у ролі організуючої ланки в системі управління. Їх праця характеризується різними ознаками, які відрізняють її від інших видів суспільної праці:

- по-перше, це праця щодо узгодження різних видів індивідуальних робіт;

- по-друге, праця службовців виконавчих органів є різновидом інтелектуальної праці.

Поки що, на жаль, доводиться констатувати, що якісний стан персоналу службовців місцевих органів влади набагато нижчий порівняно з тим, який необхідний в умовах політичних та економічних реформ. Це зумовлено такими проблемами, як низький престиж муніципальної служби і велика плінність кадрів в органах місцевого самоврядування.

В умовах побудови демократичного суспільства кадрове забезпечення є важливим критерієм ефективності державного управління загалом. З цього ж приводу відомий французький дослідник проблем управління Б. Гурне зазначав, що: "найпродуманіші структури і найсучасніші знаряддя праці не дадуть очікуваних

результатів, якщо службові штати недоукомплектовані або, ще гірше, укомплектовані працівниками низької кваліфікації” [2].

Тому необхідність розробки нової кадрової політики, кадрового забезпечення виконавчих органів місцевих рад впливає із змісту тих завдань, які стоять на сьогодні перед державою та територіальними громадами. Потрібно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства.

Кадрова політика є одним із основних засобів підвищення ефективності функціонування виконавчих органів місцевих рад і реалізується шляхом формування кадрового складу професійних службовців, які володіють необхідними якостями державного та суспільного служіння. Таким чином, професіоналізм кадрів, їх професійна здатність, що визначається сукупністю знань у відповідній галузі, є вирішальними умовами ефективної діяльності виконавчих органів місцевих рад. При цьому, як вважають деякі автори, “чим вищий статус службовця в управлінській ієрархії, тим багатішим має бути обсяг його правових знань і ширшим правовий світогляд” [3].

Також велике значення мають психічні і психофізичні особливості людини, інші якості, необхідні для досягнення суспільно необхідної ефективності у професійній праці. Професійна здатність формується у процесі праці за наявності позитивної професійної мотивації, виникненню і зміцненню якої сприяє усвідомлення людиною суспільної цінності своєї праці, реалізація у ній своїх можливостей, система матеріальних і моральних стимулів.

У системі органів місцевого самоврядування, зокрема у виконавчих органах місцевих рад, на сьогодні склалася кадрова ситуація, на яку негативно впливають багато факторів. Першим і одним із основних, на нашу думку, є слабка професійна підготовка, дефіцит компетентності значної частини службовців на всіх рівнях муніципального управління. Якщо зробити спробу узагальнити всі недоліки українського апарату муніципальних службовців, спроектувати їх через стан державного управління і звести до єдиного знаменника, то часто він може виразитися, на нашу думку, у слабкій інтелектуальній складовій керуючого та оперативно-виконуючого персоналу виконавчих органів місцевих рад. Від того, на думку деяких науковців, й виходить, що “багато хто з цього персоналу нездатні робити достовірні аналітичні оцінки, прогнозувати тенденції, обґрунтовувати оптимальні та реальні рішення. Не треба мати особливу прозорість, щоб зрозуміти як з великої кількості питань міжнародного та внутрішнього життя мають місце поверхові судження, ілюзорні висновки, помилкові підходи та концепції, які широко тиражуються через ЗМІ” [4].

Тому, на нашу думку, першим завданням у формуванні кадрів у виконавчих органах місцевих рад на сьогодні є закладення, розвиток та закріплення інтелектуального ядра, яке б відповідало парадигмам ХХІ ст. та було готовим до нових вимог.

На сьогодні кадрова політика у всіх сферах управлінської діяльності потребує зміни принципу формування керівних кадрів в органах виконавчої влади за політичним критерієм та методів комплектації персоналу, засновані на принципі професіоналізму і компетентності. Професіоналізм – це не тільки володіння необхідним комплексом знань та навиків, а й вміння приймати обґрунтовані управлінські рішення [5].

З цією метою потрібно сформувати відкриту, демократичну, конкурентну систему, яка би:

- дозволяла залучати в органи місцевого самоврядування, зокрема у виконавчі органи місцевих рад, талановитих людей, які б усвідомлювали всю міру відповідальності за свої дії;

- забезпечувала в самому апараті органів муніципальної влади творчу атмосферу для саморозкриття кожного службовця;

- давала можливості для нормативно врегульованої службової кар'єри працівників;

- сприяла встановленню взаємозв'язків та взаємної відповідальності виконавчих органів і структур підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців;

- стимулювала вивчення та використання на практиці зарубіжного досвіду;

- забезпечувала персональне стимулювання високоерудованих спеціалістів у галузі муніципального управління та популяризацію найкращих фахівців управління, надання їм окремих заохочень.

Доцільно також зазначити, що одним із головних завдань, яке необхідно вирішити, є забезпечення об'єктивності та виключення суб'єктивізму в підборі кадрів. У законодавстві необхідно передбачити, що заміщення вакантних посад службовців виконавчих органів місцевих рад здійснюється виключно за результатами конкурсу, а також встановити певні механізми для гарантування демократичності, прозорості цього процесу, зокрема, визначити загальні кваліфікаційні вимоги до бажаючих обійняти певну посаду, чітко врегулювати порядок проведення конкурсу, починаючи з оголошення про вакансію й закінчуючи призначенням на посаду за його результатами.

Гласність при проведенні конкурсу на посаду у виконавчих органах, на нашу думку, можна забезпечити своєчасним оголошенням про його проведення в засобах масової інформації, а демократичність та об'єктивність при винесенні рішення про переможця конкурсу – розробленням спеціальних нормативно-правових положень, які б визначали порядок формування складу незалежних конкурсних комісій із урахуванням необхідності підвищення вимог до кандидатів і виключення непрофесійних мотивів добору кадрів. У цій справі необхідно перейняти досвід розвинених країн світу щодо застосування технічних засобів контролю для визначення переможців конкурсу.

Необхідно зазначити, що для чіткого встановлення процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад у виконавчих органах місцевих рад необхідно переглянути нормативно-правову базу України та чітко визначити перелік посад, які заміщуються за конкурсом, а також відокремити політичні посади в органах місцевого самоврядування від інших.

Хотілося б також зазначити, що нагальною проблемою в існуючому нині складі службовців органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад, є "старіння" кадрів. На сучасному етапі в Україні не розроблена система залучення молоді на роботу до муніципальних органів влади. Необхідність розробки нової системи формування кадрів у цій сфері обумовлена корінними змінами в державі та суспільстві.

Однак вирішити це завдання масовим оновленням кадрів, механічною заміною одних іншими також неможливо. Водночас не можна відкласти рішення цієї проблеми на тривалий термін. Діяльність місцевих органів влади не відповідає

завданням реформування держави. Тому завдання, які стоять перед Україною державою та місцевими органами влади, може успішно вирішити нове покоління муніципальних службовців, яке відповідає критеріям ринкової економіки, істинної демократії, володіє необхідними знаннями, особистими якостями, практичними вміннями та навиками, сучасними методами управління.

Однак до проблеми необхідності залучення молоді на службу в органи місцевого самоврядування та зокрема у виконавчі органи місцевих рад приєднується проблема частішої зміни кадрів та їх плинності. Це, насамперед, обумовлено достатньо низьким рівнем соціального забезпечення службовців, найперше спеціалістів, технічно-допоміжного персоналу.

Тому пріоритетним напрямком при формуванні кадрів у виконавчих органах місцевих рад є забезпечення стабільності кадрового складу в поєднанні з його цілеспрямованим оновленням. Кадрова політика в питанні забезпечення стабільності кадрів повинна виходити з того, що кадровий склад – це основний, постійний, професійно підготовлений контингент службовців, які прагнуть отримати особисті перспективи на службі, що забезпечується гарантованим службовим просуванням (виданням нормативно забезпеченої можливості такого просування), матеріальними умовами в рамках муніципальної служби. Тільки на основі стабільності стає можливим досягнення накопичування достатнього досвіду та забезпечення безперервності в роботі. Впевненість у стабільності службового стану є, на нашу думку, важливим морально-психологічним фактором, який стимулює ефективну діяльність службовців.

Так, наприклад, у США, поряд із заходами зі зменшення нестабільності складу персоналу в США, використовується принцип поєднання молодих та досвідчених працівників. Кваліфіковані співробітники похилого віку використовуються як консультанти, наставники, координатори. Водночас аналіз показує, що при формуванні кадрів в органах муніципальної влади в Україні недостатньо враховуються рівень професійної підготовки кандидатів, наявність спеціальної освіти, досвід роботи, особисті якості.

Поняття формування кадрів та проходження служби в органах місцевого самоврядування нерозривно пов'язані між собою. Формування кадрів в органах муніципальної влади – це забезпечення їх потреб у службовцях шляхом підготовки, підбору та розстановки їх на посади та забезпечення правового регулювання їх діяльності. Проходження служби є наслідком цієї діяльності відповідних органів та посадових осіб. Тому від формування кадрів повністю залежить належне виконання виконавчими органами місцевих рад завдань та функцій держави. Службовці виступають по суті головним професійним інститутом стратегічного планування та забезпечення майбутнього громадян певної території країни.

Окрім цього, доцільно зазначити, що діяльність службовців виконавчих органів місцевих рад безпосередньо спрямована на регулювання суспільних відносин, тому їх діяльність більше, ніж праця всіх інших категорій працівників, підлягає правовому регулюванню. Але встановлення законодавчих правил поведінки службовців виконавчих органів не позбавляє їх трудових відносин, адже багато питань, які безпосередньо стосуються службовців органів місцевого самоврядування, знаходяться у сфері регулювання трудових відносин.

Треба наголосити, що службовці виконавчих органів місцевих рад належать до єдиної та складної системи виконавчо-розпорядчих органів місцевих рад, що створюється нею і підлегли останній. Кожен із елементів цієї системи, починаючи від

будь-якого окремого працівника, є підпорядкованим загальним законам функціонування системи організаційно-структурних ланцюгів, що належать до неї, і є засобом для досягнення мети елемента (підсистеми) вищого рівня.

Трудові функції окремого працівника виконавчих органів міської ради є відповідними вимогам чинного трудового законодавства і повинні впливати із функцій структурного підрозділу або органу, в якому він працює. Відповідно до посади своєю працею кожен працівник виконавчих органів поряд із іншими працівниками, діючи у межах встановленої для нього компетенції, використовуючи властиві для цієї діяльності форми та методи з дотриманням норм законодавства, в силу власних здібностей і досвіду, впливає на суспільні процеси з метою досягнення поставлених перед ним завдань, забезпечує найбільш раціональну діяльність відповідного елемента системи – структурної ланки – відділу, управління, виконавчого комітету та ради загалом.

Тому ефективності забезпечення кадрами виконавчих органів місцевих рад сприятиме продумана схема відповідальності службовців за їх правопорушення. Ключовим моментом тут повинно стати застосування дисциплінарної відповідальності керівництва стосовно підлеглих працівників, адже дисциплінарне покарання пов'язане зі здійсненням правочинності керівника застосовувати заходи заохочення та покарання відносно підлеглих по службі осіб.

Доцільно зауважити, що місцева рада визначає діяльність її складових, тобто виконавчих органів, що перебувають у її складі. Інша річ, що для практичності та оперативності вона надає таке право іншим посадовим особам, які мають відповідне становище в системі, але це не виключає її права накладати дисциплінарні стягнення як один із дієвих заходів керівництва власними виконавчими органами.

У процесі функціонування місцевої ради та її виконавчих органів механізм застосування дисциплінарної відповідальності до працівників є досить складним. Ця складність зумовлена особливою організацією місцевої ради, наявністю в ній окремих підсистем та суб'єктів, які займають відносно самостійне місце. Труднощі також зумовлені існуванням низки керівних органів, які наділені дисциплінарною владою щодо відповідного кола службовців (керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова, місцева рада) і мають особливу компетенцію щодо притягнення до відповідальності своїх підлеглих.

Тому вважаємо за необхідне розробити відповідний нормативний документ, який би мав назву Дисциплінарний кодекс службовців органів місцевого самоврядування і який би впорядкував відносини відповідальності, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування всередині системи місцевої ради. Цей нормативний акт може бути прийнятий на загальнодержавному рівні, що дасть змогу уніфікувати діяльність виконавчих органів місцевих рад. Головними складовими документа мають стати пункти:

– визначення поняття дисциплінарного проступку відповідно до службовця органів місцевого самоврядування, заходів дисциплінарного впливу (з урахуванням становища службовця у системі місцевої ради та необхідності не лише карального впливу, а й виховного та стимулюючого);

– поділ суб'єктів відповідальності залежно від скоюваного проступку;

– принципи оцінки дисциплінарного проступку;

– порядок оскарження стягнення.

Щодо регіонального рівня, то прийняття окремою територіальною громадою

нормативно-правового акту, який би визначав порядок та принципи відповідальності муніципальних службовців із урахуванням місцевих особливостей, то доцільно його розглядати як локальні рішення чи місцевих голів. У такому випадку особливо важливо розробити механізм застосування дисциплінарної відповідальності радою на сесії, адже тільки завдяки існуванню такого механізму можна буде застосовувати подібну відповідальність.

Таким чином, доцільно зазначити, що перед місцевою радою відповідальність (ретроспективну) несуть не виконавчі органи чи посадові особи, а службовці цих органів. Діючи як єдиний механізм, місцева рада як загалом, так і через постійні комісії та окремих депутатів спрямовує як всю систему виконавчих органів, так і окремі її частини. Тому застосування такого виду покарання, як дострокове припинення повноважень керівника виконавчого органу, переобрання виконавчого комітету можна лише сприймати як порушення службовцями трудових функцій.

Отже, логічно зазначити, що ефективне функціонування виконавчих органів місцевих рад визначається результатами роботи наявних кадрів, що перебувають на всіх ієрархічних рівнях. Водночас треба зауважити, що статус місцевих рад та їх виконавчих органів є особливим тому, що вони працюють безпосередньо з населенням; мешканці міст, селищ, обласних центрів кожного дня оцінюють рішення, дії, поведінку працівників і керівників цих організацій.

Щодо підготовки спеціалістів, то потрібно зазначити, що на сучасному етапі необхідно розробити і запровадити дієвий механізм підбору кадрів в органи місцевого самоврядування і, зокрема, у виконавчі органи місцевих рад, як зображено на рис. 1.

Потреба в кадрах для служби у виконавчих органах місцевих рад повинна визначатися на підставі трьох ключових позицій: планування потреби в кадрах, добору претендентів на роботу на базі певних критеріїв та підготовки вже існуючих кадрів за рахунок їх навчання та підвищення кваліфікації.

З метою вдосконалення планування, добору та підготовки персоналу у виконавчі органи місцевих рад потрібно:

1) законодавчо визначити чіткі вимоги до професійної підготовки претендентів для успішної роботи на муніципальній службі, щонайменше на керівних посадах, із урахуванням рівня та напряму освіти, трудового стажу та практичного досвіду, проявленої компетентності та відповідальності;

2) доцільно доповнити положення про конкурсний відбір рейтинговими таблицями експертних оцінок претендентів на відповідні посади. Розглядати пропозиції щодо резерву на посади у виконавчих органах, призначення на які здійснюється спеціальними комісіями, створеними при цих органах. Вести в практику добору подання двох-трьох рекомендацій від установ і (чи) посадових осіб із урахуванням їх громадського авторитету. Розробити науково обґрунтовані рекомендації з визначенням мотивації претендентів як складової їх рейтингу при відборі на посаду;

3) треба запровадити програму професійно-орієнтаційної роботи з метою виявлення талановитої, перспективної молоді і цілеспрямованої підготовки до управлінської діяльності у виконавчих органах місцевих рад, включаючи всі освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти;

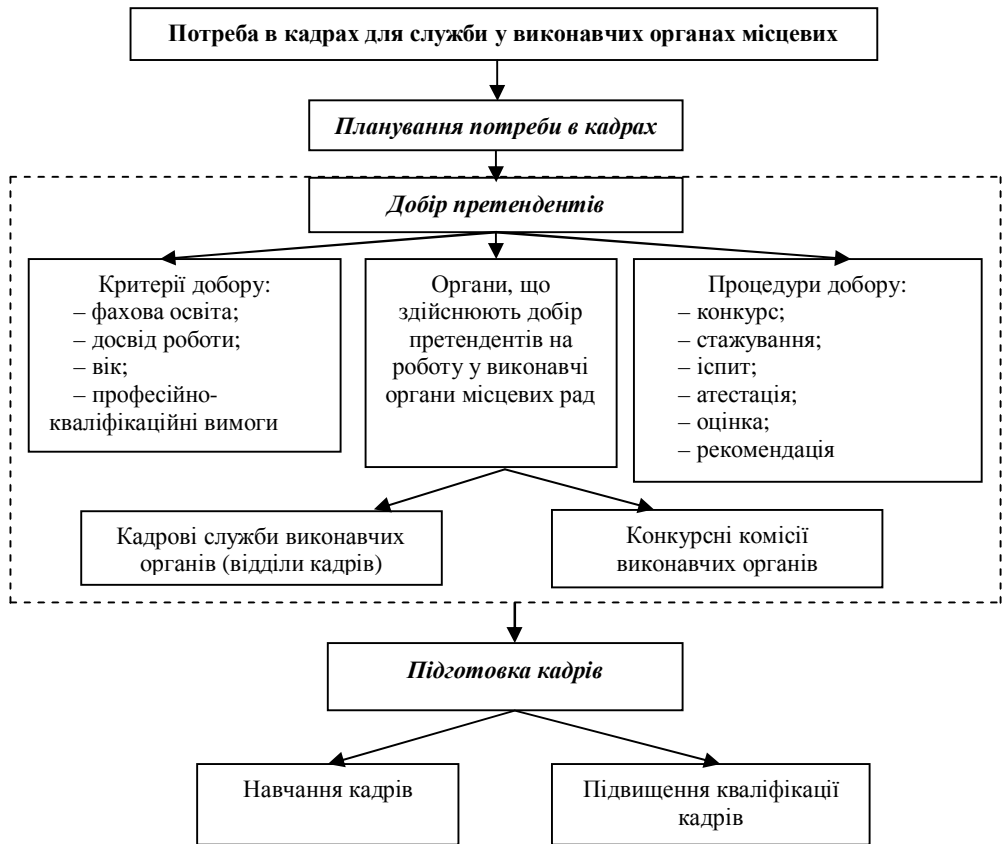


Рис. 1. Механізм реалізації потреби в кадрах для виконавчих органів місцевих рад

4) необхідно перебудувати роботу з формування резерву. Резерв має охоплювати найбільш компетентні й професійно придатні кадри і не повинен мати галузевих, місцевих, партійних, “командних” ознак і обмежень. Ключовим завданням резерву має бути істотне поповнення й оновлення управлінської еліти. Резерв повинен стати базовим етапом планування службової кар’єри кадрів. Механізм формування резерву кадрів служби у виконавчих органах місцевих рад зображено на рис. 2;

5) визначити головною метою добору кадрів формування їх кадрової основи – професійної кадрової еліти. Забезпечити належну соціальну захищеність і державну підтримку цих кадрів, а також доступність і відкритість їх підготовки для громадян [6].

Отже, якісне кадрове забезпечення та оновлення виконавчих органів місцевих рад є довготривалим, поступовим процесом, який має бути науково обґрунтованим та комплексним за своїм змістом.

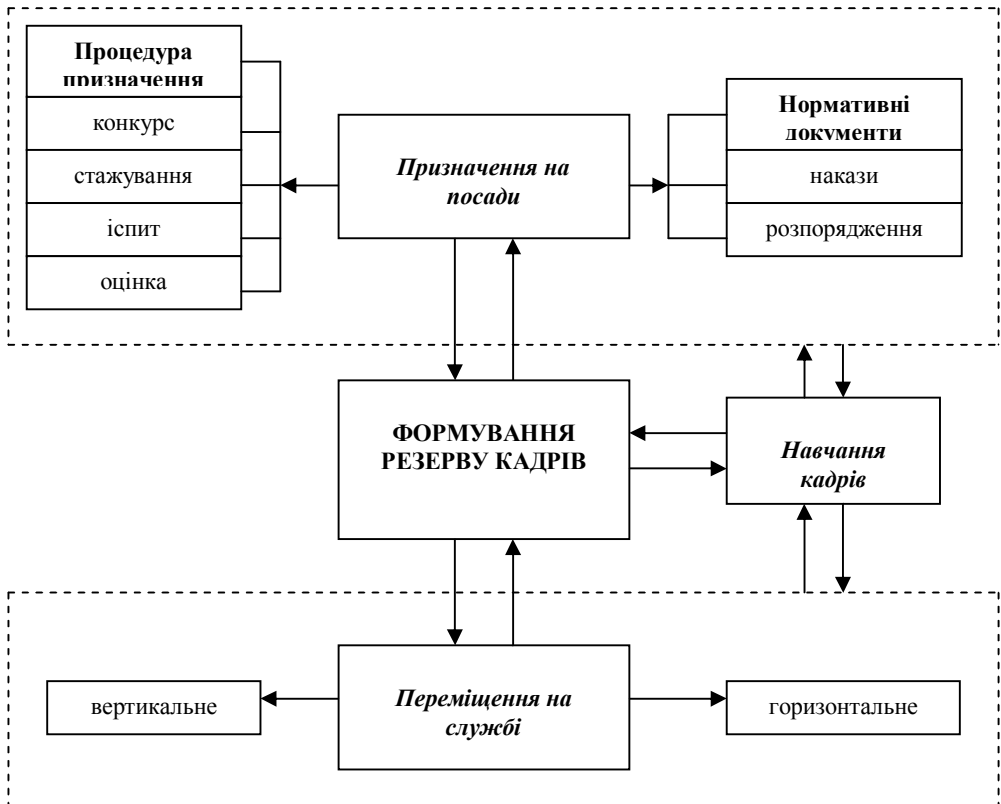


Рис. 2. Механізм формування резерву кадрів служби у виконавчих органах місцевих рад

Підсумовуючи зазначене вище, необхідно зауважити, що формування кадрів із забезпечення ефективного функціонування виконавчих органів місцевих рад полягає у реалізації державної та муніципальної кадрової політики, створенні кадрового потенціалу апарату органів місцевого самоврядування, здатного, відповідно до законодавства, високоефективно, для всебічного задоволення потреб людини і громадянина та суспільства загалом виконувати завдання і функції держави та відповідного регіону.

Література

1. Лазор О. Я. Проблеми організації служби в органах місцевого самоврядування / О. Я. Лазор, А. О. Лазор // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (27 січня 2005 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 296 с.
2. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун. — К. : Основи, 1993. — С. 24.
3. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права [Текст] / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва. — К. : Істина, 2001. — С. 33.

4. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М. : РАГС, 2002. — С. 205, 206.

5. Кнорринг В. И. Основы государственного и муниципального управления [Текст] / В. И. Кнорринг. — М. : Экзамен, 2004. — С. 222.

6. Лазор О. Я. Підбір і розстановка персоналу органів виконавчої влади / О. Я. Лазор, Р. Б. Стасько // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (27 січня 2005 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 196—199.

V. Taran

THE WAYS OF PERSONNEL PROVISION IMPROVEMENT OF THE EXECUTIVE BODIES OF LOCAL COUNCILS

The necessity to improve the professional activities of personnel provision of local council executive bodies is considered and analyzed, the ways that will give the opportunity to develop qualified managerial potential under modern conditions, taking into account the existing legislation concerning the improvement of the personnel policy in Ukraine, are suggested.

Key words: personnel provision, local self-government officials, qualified managerial potential.