

*Храброва Ю. В.,**радник голови**Долинської районної ради Івано-Франківської області*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано зарубіжний досвід кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та обґрунтовано необхідність реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування. Пропонуються шляхи адаптації зарубіжного досвіду до національної системи формування кадрового складу органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: кадрова політика, кадровий потенціал, зарубіжний досвід, органи місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Ефективність та результативність місцевого самоврядування України залежить від багатьох факторів, але насамперед від кадрового складу системи органів місцевого самоврядування. Від раціонального заміщення державних посад залежить і якість діяльності органу державної влади та всієї системи місцевого самоврядування взагалі.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Слід відзначити, що незалежно від різних підходів щодо питання кадрового забезпечення державного управління місцевого самоврядування стабільність та ефективність державного апарату може бути досягнута шляхом збереження та вдосконалення професійних кадрів, що мають великий досвід роботи в органах місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування аналізуються в роботах відомих українських і зарубіжних вчених та практиків Г. Атаманчука, І. Василенко, Н. Гончарук, Т. Кагановської, В. Патрушева, О. Турчинова, Г. Щокіна та інших.

Аналізуючи літературу, можна зробити висновок, що бракує праць узагальнюючого характеру щодо кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, які б давали цілісне уявлення про її кадровий потенціал, шляхи його вдосконалення і розвитку.

Мета статті полягає у вивченні зарубіжного досвіду кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, визначення на цій основі пріоритетних напрямків розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кадрове забезпечення є однією з основних складових служби в органах місцевого самоврядування, необхідною умовою її організації, функціонування та розвитку. Ці процеси розвиваються в межах здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування та з урахуванням правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад, інших виборних посад, та осіб, які призначаються) визначається Конституцією України (ст. 141), Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 12, 42, 47, 50, 51, 54, 55, 56) [1], «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 5, 7, 10, 12, 15, 18, 20) [2] та іншими Законами України. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Права, обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування визначені ст. 8, 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Посадова особа місцевого самоврядування має право: на повагу особистої гідності й честі; оплату праці; просування по службі; забезпечення умов праці; соціальний і правовий захист; отримання для виконання своїх службових обов'язків необхідної інформації; отримання інформації й ознайомлення з документами, що стосуються проходження нею служби; проведення службового розслідування й захист своїх законних прав та інтересів. Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування полягають: у дотриманні Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів; додержанні прав та свобод людини і громадянина; збереженні державної таємниці та службової інформації; постійному вдосконаленні організації своєї роботи, підвищенні професійної кваліфікації; сумлінному, ініціативному та творчому відношенню до роботи; шанобливому ставленні до громадян та їх звернень; недопущенні дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Становлення служби в органах місцевого самоврядування та її кадрового потенціалу визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2]. За понад 13 років після його прийняття розбудова служби в органах місцевого самоврядування набула системного характеру.

Кадрова ситуація в органах місцевого самоврядування ще не відповідає потребам держави, суспільства, громадян. Не вистачає компетентних, ініціативних, відповідальних кадрів. Низький професіоналізм, невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, байдужість і бюрократизм в роботі призводять до неефективного, нерезультативного управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях.

Саме тому сьогодні стан кадрового потенціалу, кадрової роботи в органах місцевого самоврядування потребує кардинальних змін.

На новому етапі адміністративної реформи доцільно, з урахуванням вітчизняного й кращого зарубіжного досвіду, уточнити пріоритетні напрями та нагальні завдання підвищення ефективності й результативності роботи щодо кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні.

Обов'язковою умовою адміністративної реформи є правильний добір і розстановка кадрів, їх знання про те, що являє собою посада, яку обіймає чи має займати той чи інший

працівник, які до нього ставляться вимоги (особистісні якості, професійні знання, вміння, навички і звички), якою мірою вони виявляються у нього.

З цією метою необхідно створювати модель посадової особи місцевого самоврядування, встановити критерії, яким вона повинна відповідати під час вирішення професійних завдань у умовах роботи на конкретній посаді.

Вдосконалення кадрового забезпечення 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;
- встановлення порядку надання муніципальних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління службою в органах місцевого самоврядування;
- професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, звернемося до зарубіжного досвіду кадрового забезпечення місцевого самоврядування.

В основу реформування місцевих органів в більшості країн покладено такі принципи:

- 1) демократизація державного управління;
- 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом органів місцевого самоврядування, виступає споживачем державних послуг;
- 3) орієнтація на кінцевий результат;
- 4) рентабельність управління;
- 5) простота управління.

Уряди різних країн запроваджують нові ідеї державного менеджменту, що передбачають широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються у приватному секторі. Серед таких методів можна виділити наступні: методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці.

Важливо підкреслити, що незалежно від розбіжностей щодо підходів до кадрового забезпечення місцевого самоврядування стійкість, стабільність і ефективність державного апарату досягається шляхом збереження й удосконалення професійних кадрів, що мають значний досвід роботи в органах влади й управління, їхній склад суттєво не змінюється в результаті парламентських виборів чи інших змін у політичній ситуації. Такий порядок забезпечує високий рівень професіоналізму державної служби.

Серед розвинених країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку з цим ускладнюється аналіз кількісного та якісного складу державних службовців.

У США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16% зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90% працює у виконавчих органах влади. У Великій Британії урядові службовці складають близько 6 відсотків усіх зайнятих, у Франції – 15% [3, с. 8].

У світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу та переведення окремих категорій службовців з державного до приватного сектору. Відповідно відбувається

зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалення процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на найбільш раціональне витрачання грошей платників податків, ці кошти повинні витрачатися на дійсно необхідні людям програми і досягати при цьому бажаних цілей. Якість діяльності державної служби за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації державного управління [4].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби.

Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку.

На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов.

У кожній установі державної служби США існує свій план просування по службі. У випадку, якщо на визначену посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, здійснюється відкритий конкурс.

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи.

На нашу думку, такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

У Франції поняття «служба в органах місцевого самоврядування» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі у держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери».

Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [5, с. 183].

На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню.

Французька система служби є переважно кар'єрною. У ній працівник, призначений на службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує відомий автоматизм його просування по службових сходах. Представляється, що така система забезпечує соціальну стабільність посадовим особам місцевого самоврядування, їх зацікавленість у перебуванні на службі, однак приводить до небажання виявляти ініціативу і творчий підхід у роботі.

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії.

Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю.

Відомий англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції у конкретних сферах діяльності [6, с. 48].

Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі.

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

Досить цікавим вбачається досвід організації служби в Китаї. У 1993 році в КНР було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [7, с. 130].

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах.

Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі посадові особи місцевого самоврядування чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Серед найважливіших обов'язків китайського посадової особи можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, усилляке служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження державної і службової таємниці, справедливості, чесності і безкорисливості, самовіддане служіння суспільству.

Висновки. Аналізуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень. По-перше, можливість їх застосування з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, здійснювати правове, фінансове й організаційне забезпечення впроваджених новачків. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

Із французької системи адміністрації доцільно запозичити те, що державу, як в центрі, та і на місцях представляють її посадові особи, які одночасно контролюють діяльність місцевих співтовариств щодо відповідності їх діяльності Конституції і законам.

Стратегічними пріоритетами модернізації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування з врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці тощо.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 року № 2493-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
3. Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М.: Логос, 1998. – 200 с.
4. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного забезпечення в Україні / Т. Є. Кагановська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-jurfak.univer.kharkov.ua/kafedry/kaf_dergh-prav/dpdMetodNavch/monografiyaKaganovska_T_Ye.pdf.
5. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й международный конгресс. – М., 1993. – С. 182-183.
6. Stul D.R. Britain // Government and Administration in Western Europe. – Oxford. – 1979. – P. 48-49.
7. Giobin Zhu. Reform or reorganization : constructing and implementing the new Chinese civil service // International Review of Administrative Sciences. – 1995. – Vol. 61. – № 1.

Храброва Ю. В. Зарубежный опыт кадрового обеспечения органов местного самоуправления

Аннотация. В статье проанализирован зарубежный опыт кадрового обеспечения органов местного самоуправления и обоснована необходимость реформирования института службы в органах местного самоуправления. Предлагаются пути адаптации зарубежного опыта в национальную систему формирования кадрового состава органов местного самоуправления.

Ключевые слова: кадровая политика, кадровый потенциал, зарубежный опыт, органы местного самоуправления, служба в органах местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

Khrabrova Y. Foreign experience in staffing of local self-government

Summary. The article analyzes the international experience in staffing of local self-governments and the necessity of reforming the service in local self-government. Ways of adaptation of international experience in the national system of staffing of local self-governments are suggested.

Key words: personnel policy, human resources, foreign experience, local self-governments, service in local self-government, local self-government officials.