

- науково обґрунтованою, реалістичною, творчою, такою, що базується на реальних потребах суспільства в кадрах, орієнтованою на послідовність та етапність вирішення стратегічних завдань, відродження та сталий розвиток країни, на залучення до служби осіб, професійно підготовлених, заповзятих, з новаторськими творчими устремліннями та мотивами;
- єдиною для всієї України, але багаторівневою, такою, що охоплює весь кадровий корпус, усі кадрові процеси в умовах використання різних механізмів державного впливу на них;
- перспективною, такою, що має запобіжний і випереджальний характер, що враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці й управлінських процесів;
- демократичною за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;
- духовно-моральною, такою, що виховує в кожному працівникові, особливо в державному службовці, чесність, упевненість у правоті і громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;
- правовою, такою, що здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

#### IV. Висновки

Саме ці риси, що стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності і сутнісної визначеності, єдності в межах усієї держави, створюють можливість для здійснення її впливу на всі кадрові процеси, на всіх суб'єктів кадрової роботи, виступають базою для їх взаємодії.

Таким чином, основними компонентами концепції державної кадрової політики є:

- її цілі, найближчі та довгострокові завдання;
- пріоритети і найважливіші напрями кадрової діяльності держави;
- суб'єкти та об'єкти кадрової політики й характер їх взаємодії;
- принципи та механізми реалізації державної кадрової політики;

- система роботи з кадрами;
- технології професійного розвитку персоналу державної служби.

Важливими умовами їх розробки має стати критичний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду, врахування його уроків, глибоке вивчення сучасної кадрової ситуації та стану кадрового корпусу, виявлення потреб його якісного поліпшення та професійного розвитку.

Державна кадрова політика призначена прогнозувати і програмувати майбутнє, визначати стратегічне бачення формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначити цілі і пріоритети кадрової діяльності.

#### Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3–4. – С. 7–24.
4. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
5. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
6. Іванова І. Формування кадрового потенціалу розвитку вітчизняного підприємництва / І. Іванова // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету : науково-практичний журнал. – 2006. – № 5. – С. 5–10.
7. Федулова Л. Технологічний розвиток економіки / Л. Федулова // Економіка України. – 2006. – № 6. – С. 4–11.

УДК 352.9

### ЗМІЦНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Журба О.В.**

начальник Управління державної служби Головержслужби України у Запорізькій області

#### Annotation

The author explores a modern level and key problems of development of skilled potential of local authorities and organs of local self-

government, reason of low administrative potential of local authorities, offers the measures on strengthening of administrative potential of local authorities in the article.

### Анотація

У статті автором досліджується сучасний рівень і ключові проблеми розвитку кадрового потенціалу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, причини низького управлінського потенціалу місцевих органів влади, пропонуються заходи щодо зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади.

### Ключові слова

Кадрова політика, місцеве самоврядування, професійний рівень, управлінська стратегія.

### I. Вступ

У період становлення та розвитку демократичних владних інститутів держави особливого значення набуває формування сучасної системи роботи з кадрами місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Професійний рівень службовців місцевих органів влади є одним з вирішальних чинників успішного розвитку країни. Службовці місцевого рівня повинні вміти вирішувати актуальні політичні, економічні, соціальні й культурні проблеми перехідного суспільства, адже періодичне загострення кризових процесів у державі є передусім закономірним наслідком кризи державного управління.

### II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати шляхи зміцнення управлінського потенціалу органів державної влади на місцевому рівні.

### III. Результати

На жаль, через сучасний кадровий рівень найнижчої ланки державного управління та місцевого самоврядування неможливо здійснити принципові зміни парадигми діяльності владного органу, які диктує сучасна політична та економічна динаміка. Більшість керівників і фахівців органів місцевої влади й управління вкрай повільно опановують нові методи роботи, що не дає їм змоги здійснювати орієнтоване на перспективу стратегічне управління, а є достатнім лише для реалізації поточної діяльності. Крім того, у владних структурах місцевого рівня посилюються тенденції бюрократизації, зростає непрозорість управлінського процесу, рутинність і поверховість підходу до вирішення завдань.

Відтак, першочерговим завданням держави у цій сфері є вироблення управлінської стратегії на місцевому рівні, формування єдиної ідеології роботи з кадрами у сфері державного управління, побудованої на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих і перевіреніх практикою вимогах [1, с. 23].

Незаперечним є те, що ефективність роботи систем місцевої влади безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, оскільки до сфери компетенції цієї інституції, що являє собою низовий демократичний підвид державного управління, віднесено

великий масив державних справ. Від кваліфікації, стратегічного мислення, потенціалу, володіння технологіями публічної роботи, здатності приймати нестандартні рішення, спроможності оперувати не лише проблематикою об'єкта, яким опікується той чи інший службовець, а й сучасною методикою подолання державних та муніципальних проблем, залежить успішна діяльність місцевої влади і безпека всієї держави.

*Сучасний рівень та ключові проблеми розвитку кадрового потенціалу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.* Непослідовність кадрової політики в місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування, її стихійність та серйозна залежність від політичних процесів призвели до втрати стабільності, послідовності і наступності у роботі місцевої влади, депрофесіоналізації державної служби [3, с. 56].

За даними Головного управління державної служби України, в органах місцевого самоврядування зосереджено близько 99 тис. посадових осіб, що становить понад 29% загальної кількості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. В цілому на частку посадових осіб органів місцевого самоврядування та службовців місцевих державних адміністрацій припадає близько 52% загальної чисельності працівників, зайнятих у сфері державного управління. Відтак, можна стверджувати, що про реальну децентралізацію управління в Україні поки що не йдеться.

Проблема якості управління на місцевому рівні актуалізуються й через те, що серед посадових осіб місцевого самоврядування керівний склад становить майже 40%. Для порівняння: на державній службі це співвідношення не досягає 26%. Відтак, до кваліфікації керівників у місцевому самоврядуванні, відповідальних за прийняття життєво важливих для територіальної громади рішень, висувуються додаткові вимоги.

Натомість, наприклад, частка осіб з вищою освітою серед посадових осіб органів місцевого самоврядування становить лише 64,7%. При цьому найнижчою ця частка є у Житомирській – 52,1%, Київській – 53,1% та Вінницькій – 55,5% областях; найвищою (без урахування м. Києва та м. Севастополя) – в АР Крим (77,7%), Харківській (74,8%), Запорізькій (73,1%), Дніпропетровській (72,6%) та Луганській (70,4%) областях. Підвищили кваліфікацію у 2007 р. 13,9% посадових осіб.

Якісний склад керівників місцевих державних адміністрацій також є вкрай незадовільним. Так, близько 15% призначених голів і заступників голів райдержадміністрацій та керівників апарату обласних та міських держадміністрацій не мають досвіду роботи на керівних посадах у державному управлінні. Сті-

льки ж голів РДА взагалі не мають жодного досвіду управлінської роботи. Частка осіб з вищою освітою серед службовців районних державних адміністрацій на 31.12.2007 р. становила 79,3%, при цьому 2% з них отримали цю освіту протягом 2007 р.; 18,3% службовців РДА підвищили кваліфікацію у 2007 р.

Середній вік посадових осіб органів місцевого самоврядування дорівнює приблизно 41,5 року, водночас для державних службовців у середньому по Україні цей показник становить 37,5 року.

Надзвичайно проблемною сферою є оплата праці державних службовців, особливо місцевого рівня. На сьогодні оплата праці держслужбовців практично не пов'язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, складністю та відповідальністю виконуваних завдань тощо, а тим більше – з ефективністю діяльності владних структур [4, с. 123]. Попри те, що, відповідно до чинного законодавства, умови оплати праці визначаються Кабінетом Міністрів України окремі відомства своїми підзаконними актами (чи навіть внутрішніми документами) запроваджують додаткові види грошового забезпечення, що спричиняє значні диспропорції в оплаті аналогічних видів та обсягів виконаної роботи державними службовцями різних органів і місцевостей. Так, наприклад, середньомісячна заробітна плата державних службовців районних державних адміністрацій у 2007 р. становила 1461 грн, що лише на 8% перевищує середню заробітну плату по економіці. В середньому по Україні заробітна плата державних службовців була 1978 грн, а середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування – 1771 грн.

Одним з наслідків недосконалої політики оплати праці є те, що у місцевому самоврядуванні залишається високою плінність кадрів: у 2007 р. на роботу прийнято понад 13% нових працівників, вибуло майже 10% осіб. Хоча варто відзначити, що показник посадових осіб, які вибули з органів місцевого самоврядування у 2007 р. найнижчий за останні 8 років – “піки” припадають на 2002 та 2006 рр. (близько 20%), що закономірно пояснюється виборчими циклами. Натомість, серед державних службовців плінність кадрів помітно вища (у 2007 р. вибуло близько 15%, прийнято – близько 22%), але практично не залежить від виборчої кон'юнктури.

Незадоволеність матеріальними умовами праці природно позначається на розвитку корупційних і тінювих відносин. Так, протягом 2007 р. за порушення вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією” притягнуто до адміністративної відповідальності 4551 службову особу (за 2006 р. – 4155), з них державних службовців – 2348, або 51,6%

(за 2006 р. – 2222, або 53,5%), та 1549 посадових осіб місцевого самоврядування, або 34,0% (за 2006 р. – 1029, або 24,8%).

За даними Головердержслужби України, найбільш корумпованими є державні службовці III–IV категорій, до яких, зокрема, належать посади заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голів районних державних адміністрацій тощо.

Рівень відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування залишається вкрай низьким, у багатьох радах не налагоджений механізм співпраці із ЗМІ, а громадські слухання, які проводяться, в більшості випадків мають формальний характер і просто “легалізують” раніше прийняті рішення.

Наслідками невиваженої та недосконалої кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях стало таке:

- руйнування кадрового потенціалу державної служби, особливо на місцевому рівні, де статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;
- різке збільшення скарг громадян, представників політичних партій, громадських організацій щодо порушень законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- надзвичайно низький рівень організаційно-кадрової роботи в місцевих органах влади;
- загострення протистояння з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. За даними Комітету виборців України, який здійснює моніторинг конфліктних ситуацій в регіонах України, протягом 2007 р. фактично були відсутні вияви конфліктності по лінії “влада – громадськість”, натомість значна частина кризових ситуацій у регіонах була викликана нечітким розподілом повноважень між місцевими державними адміністраціями, місцевими радами і їх виконкомами, міськими головами тощо.

*Причини низького управлінського потенціалу місцевих органів влади.* Проблема формування кадрового потенціалу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування полягає передусім у відсутності професійного підходу до кадрової політики – вимоги якості управління не закріплені ні в Конституції, ні в законах України.

Чинний Закон України “Про державну службу” не забезпечує ефективний відбір, належний соціальний і матеріальний статус

та правовий захист державних службовців і посадових осіб представницьких органів, в першу чергу – на місцевому рівні. Нормативна база щодо призначення та звільнення керівників має суперечності, які спричиняють затримки у призначенні, зниження якості корпусу керівників місцевих державних адміністрацій, його суттєву політизацію.

З метою подолання недосконалості законодавства про державну службу протягом останніх років було прийнято ряд нормативних документів, основним з яких став Указ Президента України “Про концепцію розвитку державної служби” від 20 лютого 2006 р. Зокрема, в Указі зазначено, що сучасне законодавство про державну службу не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини, а негативні тенденції у сфері державної служби виникають через нестабільність і непрестижність цієї служби, недотримання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, здійснення незаконного впливу на них при виконанні службових обов’язків тощо.

На засіданні Кабінету Міністрів України 19 вересня 2007 р. було схвалено проект Закону України “Про державну службу” (нова редакція), а також доповідну записку “Про подальший інституційний розвиток державної служби”, що засвідчило бажання держави розмежувати політичні й адміністративні посади у сфері державної служби, удосконалити правове регулювання надання державними службовцями управлінських послуг і систему оплати їх праці з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів. Проект Закону було винесено на розгляд Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, але він не був прийнятий до закінчення строку повноважень Верховної Ради України п’ятого скликання в першому читанні, відтак, з 23 листопада 2007 р. вважається відкликаним.

Системною проблемою є невизначеність статусу керівників місцевих державних адміністрацій, що призводить до їх надмірної політизації і, як наслідок, депрофесіоналізації державної служби [2, с. 45]. Оскільки керівники місцевих держадміністрацій фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні, відбувається руйнування вертикалі виконавчої влади в центрі й на місцях.

Процедури відбору кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників нечіткі, непрозорі й суперечливі. Зокрема, фактично відсутні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на зазначені посади. Дієвість кадрового резерву на посади державних службовців, призначення на які

здійснюється Президентом України та Кабінетом Міністрів України, не перевищує 4%.

З огляду на це вкрай нагальною є потреба негайного переведення всієї системи державної служби на довгострокові орієнтири, підвищення професійного рівня та збільшення вмотивованості посадових осіб, забезпечення стабільності державного апарату і його незалежності від політичної кон’юнктури. Наріжним каменем ефективного функціонування державної служби є досконала законодавча база, а також забезпечення належних гарантій, соціального і матеріального забезпечення державних службовців.

Заходами щодо зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади можуть стати такі:

1. Врегулювання статусу керівників місцевих органів виконавчої влади, в тому числі їх позиції щодо керівників органів місцевого самоврядування. Це може бути зроблене шляхом прийняття нового закону “Про державну службу”. Дію цього закону необхідно поширити і на посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасувавши чинний Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” відповідно до загальноприйнятої європейської практики.

2. Розробка та затвердження чітких кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, які включали б, наприклад, обов’язковість наявності повної вищої освіти і досвіду роботи на керівних посадах не менше ніж 5 років.

3. Попереднє вивчення кандидатур на керівні посади місцевих органів влади за участю кадрових служб облдержадміністрації, секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України і Головдержслужби з урахуванням думки громадськості, керівників підприємств, осередків політичних партій та громадських організацій. Упровадження обов’язкової спеціальної перевірки відомостей, поданих кандидатами.

4. Організація обов’язкових короткострокових інтенсивних тренінгів для усіх новопризначених керівників місцевих державних адміністрацій з практичних питань організації їх роботи. Для цього потрібна докорінна реформа системи професійного навчання державних службовців.

Існуюча система підвищення кваліфікації новопризначених керівників місцевих органів виконавчої влади не забезпечує їх знаннями та навичками, необхідними для організації діяльності апарату.

Першочерговим завданням розвитку управлінської сфери місцевої влади є формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних службовців. Питання вдосконалення кадрових ресурсів місцевого рівня не

можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до сучасної практики та зробити їх ефективнішими в подоланні конкретних місцевих проблем. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. При цьому така система має бути гнучкою, здатною адаптуватися до нових завдань, що виникають у ході проведення політичної, адміністративної, муніципальної й інших системних реформ, перерозподілу владних повноважень тощо.

Особливу увагу слід приділити створенню на рівні держави нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок.

Результатом упровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації повинно стати:

- підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, надання якісних та ефективних послуг населенню;
- здатність самостійно обирати засоби прийняття оптимальних рішень;
- прогнозування і планування діяльності місцевої влади та комплексне оцінювання результатів цієї діяльності;
- підвищення відповідальності управлінців за територію, яка їм підпорядкована;
- забезпечення набуття та розвитку навичок і вмінь організації управлінської діяльності, культури управління і спілкування з місцевим населенням;
- упровадження в практику управління передових методів технології, залучен-

ня до розробки важливих управлінських рішень провідних фахівців, які мешкають на підпорядкованій території, тощо.

#### IV. Висновки

Ефективне функціонування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню персоналу нового типу саме управлінського апарату, спроможного приймати державні рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних та політичних перетворень. А в практику управлінської діяльності місцевого самоврядування запроваджуватимуться нові принципи і підходи, нова організаційна культура, нові технології і техніка, формуватиметься нова психологія, що стануть суттєвими складовими інтелектуально-технологічної інфраструктури місцевого управління в Україні.

#### Література

1. Вдосконалення системи надання управлінських послуг (аналіз, дослідження, пропозиції) / за заг. ред. О.С. Мірошник. – Х. : Харківський Фонд місцевої демократії, 2003. – 67 с.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас. – Л. : Літопис, 2000. – 318 с.
3. Гонціаж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
4. Державне управління : словник-довідник / укл. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

УДК 35.077(477)

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ У ДЕРЖАВІ

**Ільяшенко В.А.**

доктор наук з державного управління, доцент  
Класичний приватний університет

#### Annotation

The author explores development of legislation of Ukraine in the field of administrative services, mechanisms of estimation of quality of providing services by public organs, legal and administrative collisions of providing of normatively-legal level of functioning of the system of providing administrative services citizens in the article.

#### Анотація

У статті досліджено розвиток законодавства України у сфері управлінських послуг,

механізми оцінювання якості надання послуг державними органами, правові й управлінські колізії забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання управлінських послуг громадянам.

#### Ключові слова

Управлінські послуги, органи державної влади, держава, державно-управлінські відносини, державна служба, апарат.

#### I. Вступ

Нові підходи до економічних і соціальних відносин, що визначаються сучасними