

DOI

УДК 35.08:351 (477)

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВА ПОЛІТИКА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ
FINANCIAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICE AND HUMAN RESOURCES POLICY AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONDITIONS OF REFORMING PUBLIC GOVERNANCE IN SOCIO-ECONOMIC SPHERE

Андрій Манжула

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

Andriy Manzhuła

Doctor of juridical Sciences, Full Professor, Professor of the Department of Sector Law and Law Enforcement of the Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University

 orcid.org/0000-0003-4662-9376

 mors200708@ukr.net

Анотація

Стаття присвячена особливостям фінансового забезпечення публічної служби та кадровій політиці на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами. У статті визначено особливості фінансового забезпечення публічної служби та характеристики кадрової політики на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами. Встановлено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Акцентовано увагу, що метою державної кадрової політики у сфері державного управління є забезпечення органів державної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами. У статті систематизовано актуальні проблеми організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті реформування публічного управління - це: збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, місцевий рівень, публічна служба, публічне управління, соціально-економічні процеси, територіальна громада.

високим рівнем забюрократизованості та корупції в органах місцевої влади та ін. Кадрова політика є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Її реалізація забезпечується за рахунок забезпечення територіальних громад кваліфікованими кадрами, що володіють професійними знаннями та необхідним досвідом для служіння державі і суспільству, що забезпечується шляхом відбору на муніципальну службу фахівців, що володіють необхідними якостями.

Abstract

The article is devoted to the peculiarities of public financial support and personnel policy at the local level in the context of reforming public management of socio-economic processes. The purpose of the article is to determine the features of the financial support of public service and the characteristics of personnel policy at the local level in terms of reforming public management of socio-economic processes. The profile of professional competence of a civil service position is established as a complex characteristic of a civil service position, which contains the definition of the content of work performed in the position and a list of special knowledge, skills and abilities required for a civil servant to perform official duties. Emphasis is placed on the fact that the purpose of the state personnel policy in the field of public administration is to provide public authorities with honest, competent, highly professional, law-abiding, proactive, patriotic management staff. The article systematizes the current problems of personnel policy at the local level in the context of public administration reform - it is: maintaining low quality services due to the lack of a clear list and distribution of management functions between local governments and executive bodies at the local level; insignificant amounts of budget funding by the state of delegated powers to local governments to provide services in the social sphere (education, health care, culture, etc.); high level of bureaucracy and corruption in local authorities, etc. Personnel policy is one of the main means of improving the efficiency of local governments. Its implementation is ensured by providing local communities with qualified personnel with professional knowledge and the necessary experience to serve the state and society, which is ensured by selecting for the municipal service specialists with the necessary qualities.

Key words:

local self-government bodies, local level, public service, public administration, socio-economic processes, territorial community.

Вступ

Наразі в публічному управлінні соціально-економічними процесами відбуваються серйозні перетворення, орієнтовані на забезпечення підвищення його ефективності та конкурентоспроможності. Політика більшості сучасних держав першочергово спрямована на досягнення більш ефективної та результативної роботи органів публічної влади, тому питання поліпшення державного і муніципального менеджменту займають в ній пріоритетне місце.

Сучасна світова практика розвитку публічного управління соціально-економічними процесами орієнтована на вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадянським

суспільством і представниками бізнес-структур, поліпшення умов регулювання і підтримки підприємницької діяльності, забезпечення комфортності та високої якості життя населення, підвищення рівня ефективності публічного управління в рамках реалізації «нового державного управління». Дані напрямки пов'язані з реалізацією основних принципів діяльності органів публічного влади з регулювання сучасних соціально-економічних процесів при взаємодії з представниками бізнес-спільноти та громадськими об'єднаннями.

Формування нової моделі публічного управління та реформування публічної служби в Україні потребує насправді не лише інституційних змін, а й об'єктивного оновлення кадрової політики та застосування її ефективних технологій на місцевому рівні.

Здійснення ефективної кадрової політики як істотного чинника організації оптимальної та результативної публічної служби є провідним завданням адміністративної реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Теоретичні та практичні аспекти кадрового потенціалу сфери державної служби, особливості його формування й розвитку досліджували такі вчені, як І. В. Застрожнікова [1], М. Орлів [2], В. Тимофієв [3], М. Смолярова [4], Р. Науменко [5], Т. Гаман [6], Л. Гогіна [7], Н. Гончарук [8], Н. Нижник [9], О. Пархоменко [10] та інші. Але особливості розвитку кадрового потенціалу державної служби під час процесу децентралізації в Україні досліджено недостатньо.

Методологія дослідження

Мета статті полягає у визначенні особливостей фінансового забезпечення публічної служби та характеристик кадрової політики на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами.

Методологічною основою дослідження є комплексне використання актуальної юридичної літератури та чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання фінансового забезпечення та кадрової політики на місцевому рівні.

Діалектичний метод дав змогу встановити спільне і відмінне у функціонуванні різних елементів системи публічної служби, продемонструвати взаємодію різних гілок влади, виявити внутрішні суперечності в організації механізму реформування соціально-економічної сфери. Загально-логічний метод (його основні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція, гіпотеза, класифікація та ін.) посприяв розгляду фінансового забезпечення та кадрової політики як частин єдиної системи забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах реформування соціально-економічними процесами. При цьому, аналіз і синтез застосовано під час вивчення й аналізу поглядів різних науковців та нормативно-правових актів. Метод індукції застосовано для підготовки висновків проведеного дослідження.

Результати дослідження

Правове регулювання кадрової політики публічної служби в Україні

У Законі України «Про державну службу» визначено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. А рівень професійної компетентності особи - це характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками [11].

Публічна служба є організуючою силою суспільства, оскільки, сприяючи здійсненню управління державою, запобігає хаосу в країні. Тому на сьогодні метою державної кадрової політики у сфері державного управління є забезпечення органів державної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично

налаштованими управлінськими кадрами нового типу, які здатні успішно вирішувати назрілі загальнодержавні й регіональні проблеми.

Серед актуальних проблем організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті адміністративної реформи є [12]:

- збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);
- велика кількість територіальних громад тягне за собою створення громіздкого штату службовців, який не в змозі ефективно працювати та комплексно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності місцевих громад;
- низький рівень безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення та реалізації права на контролюючі дії за належним виконанням посадових повноважень службовцями органів місцевої влади;
- недосконалість нормативно-правового забезпечення системи організації місцевої влади, зокрема, відсутність у законодавчих актах чітких механізмів реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, неврегульованість статусу посадовців органів місцевого самоврядування;
- високий рівень забюрократизованості та корупції в органах місцевої влади;
- низький престиж служби в органах місцевого самоврядування, місцевих органах виконавчої влади, пов'язаний із низьким рівнем соціального захисту працівників зазначеної сфери, недосконалістю системи оплати праці.

Кадрова політика публічної служби на місцевому рівні у сфері соціально-економічних відносин

Кадрова політика, що проводиться на місцевому рівні, забезпечує значне підвищення якості муніципального управління, створює умови для підвищення професіоналізму державних службовців.

Кадрова політика є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Її реалізація забезпечується за рахунок забезпечення територіальних громад кваліфікованими кадрами, що володіють професійними знаннями та необхідним досвідом для служіння державі і суспільству, що забезпечується шляхом відбору на муніципальну службу фахівців, що володіють необхідними якостями [13].

Сучасна кадрова політика формується шляхом застосування нових механізмів і технологій в кадровій роботі. Все це підвищує відповідальність структур управління персоналом і вимагає створення ефективної роботи з кадрами в органах місцевого самоврядування.

Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади - це система визначених та нормативно закріплених мети, завдань, пріоритетів, принципів та форм діяльності держави щодо регулювання кадрових процесів: відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки/перепідготовки, професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, використання та вивільнення персоналу в місцевих органах виконавчої влади [6].

Уперше правовий статус працівників органів місцевого самоврядування був визначений з прийняттям Закону України «Про державну службу». Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону від 16 грудня 1993 р. на посадових осіб органів місцевого та регіонального самоврядування була поширена дія Закону України «Про державну службу» і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців. У перехідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачено законодавством України [14].

Отже, ідеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості порівняно з державною службою, а саме [15]:

- служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, формується та реалізується у встановлених для неї організаційних структурах; якщо для державної служби

такою структурою є державний орган або його апарат, то для служби в органах місцевого самоврядування - орган місцевого самоврядування або його апарат;

– цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування в соціальному аспекті схожі із завданнями державної служби: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання Конституції та законів України, правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання інших повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування; стосовно цілей та завдань у соціальному аспекті служба в органах місцевого самоврядування є безпосереднім продовженням державної служби, але не в державно-територіальному масштабі, а на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє орган місцевого самоврядування;

– формування особового складу служби, здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування - завдання тільки органів місцевого самоврядування на основі адміністративно-правових норм у нормативних актах про службу в органах місцевого самоврядування;

– принципи служби в органах місцевого самоврядування частково збігаються з принципами державної служби завдяки своїй спільній соціальній сутності в масштабах суспільства, але мають бути і власні принципи, що відбивають особливості служби в органах місцевого самоврядування: підконтрольність та підзвітність службовців і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою; право відкликання виборних посадових осіб і висловлення їм недовіри територіальною громадою;

– правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування також має свої особливості; правові норми, що регулюють цей вид публічної служби, закріплені, зокрема, у законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», але цим не обмежується регулювання служби в органах місцевого самоврядування: органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають нормативні акти, які регулюють окремі питання організації та здійснення служби [8].

Без спеціально підготовлених кадрів місцевого самоврядування, світоглядно і фахово готових до повсякденної копійної роботи з розв'язання місцевих проблем, з одного боку, без розуміння значущості цієї роботи і відповідних завдань державного управління - з другого, місцеве самоврядування у сучасному розумінні неможливе [12].

До основних принципів розвитку кадрового потенціалу органу публічної служби доцільно віднести принципи демократичного відбору, постійного накопичення професійних знань державних службовців, просування кар'єрними сходами на основі ділових якостей, заохочення їх до роботи, контроль за їх трудовою діяльністю.

Фінансове забезпечення публічної служби

Стаття 140 чинної Конституції України закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [13].

Беручи за основу визначення поняття «розвиток територіальної громади» О.Підкуйка, розвиток територіальної громади як складної соціальної системи слід вважати процесом її переходу в певний новий стан, який характеризується зміною, у тому числі ускладненням, структури потреб та інтересів жителів сіл, селищ, міст, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями [14, с. 6].

Безумовно, розвиток територіальних громад тісно пов'язаний з їх матеріально-фінансовою базою. Стаття 142 Конституції України закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [13].

На думку Л.В. Сухарської, фінансове забезпечення розвитку територіальної громади є процесом цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів [15].

У свою чергу, Г.П. Гончар зазначає, що власне місцеві (або муніципальні) фінанси - це система грошових відносин по формуванню, розподілу, використанню, контролю фондів

грошових коштів, призначених для задоволення потреб даної адміністративно-територіальної одиниці та його жителів (територіальної громади) [16].

Органи місцевого самоврядування для забезпечення ефективності місцевих фінансів повинні використовувати (і, відповідно, регулювати муніципальними правовими актами порядку здійснення) різні методи: планування, прогнозування, облік, фінансування, в тому числі інвестування, кредитування, оподаткування, матеріальне стимулювання і відповідальність, грошові розрахунки та ін. Можливість використання фінансових важелів органами місцевого самоврядування визначається чинним законодавством і їх обмеженнями, що потрібно враховувати в діяльності органів місцевого самоврядування. Правові основи механізму фінансового забезпечення представлено законодавством та підзаконними актами, включаючи в встановлених законом випадках муніципальні правові акти.

Функціонування системи фінансового забезпечення публічної служби на місцевому рівні забезпечують конкретні суб'єкти. Основними групами суб'єктів можемо визначити: орган законодавчої влади; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; громадські об'єднання; вітчизняні та міжнародні донорські організації; фізичні особи та домогосподарства [15].

Висновки

До характерних особливостей публічної служби на місцевому рівні необхідно віднести специфічну організаційну структуру органу місцевого самоврядування та його апарату, цілі та завдання реалізуються на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, правове забезпечення складається як із загальнонаціональних актів, так і з актів локального характеру тощо. Серед актуальних проблем організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті реформи публічного управління встановлено, зокрема, збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо); високим рівнем бюрократизованості та корупції в органах місцевої влади та ін.

Сучасне кадрове забезпечення публічної служби в Україні на місцевому рівні потребує прозорості та відсутності політизованих та квотних рішень щодо призначень на посади. Разом з тим, сьогодні активно застосовується кадровий скринінг у публічному управлінні. Такий підхід гарантує ефективний добір та оперативну розстановку публічних службовців.

До формування методів управління фінансами муніципальних утворень на конкретній території слід застосовувати економічний аналіз, так як фінансове забезпечення місцевого самоврядування впливає на процеси соціально-економічного відтворення території.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Застрожнікова І.В. Формування кадрового резерву як одна з основних функцій HR-менеджменту державної служби. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 2(37). С. 85-90. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/185694994.pdf> (дата звернення 17.01.2020).
2. Орлів М. Підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби: сутність, види та принципи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 145-150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2017_3_26 (дата звернення 17.01.2020).
3. Тимофієв В. Актуальні питання удосконалення кадрового потенціалу державної служби. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 89-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_13 (дата звернення 17.01.2020).
4. Смолярова М.Л. Ефективність формування кадрового резерву для державної служби. *Держава та регіони, Серія: Право*. 2011. № 2. С. 75-78. URL: <http://eir.zntu.edu.ua/handle/123456789/1164> (дата звернення 17.01.2020).

5. Науменко Р. А., Миколайчук І. П. Компетентнісний підхід в оцінюванні керівного персоналу державної служби України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/35.pdf (дата звернення 22.01.2020).
6. Гаман Т.В. Роль морально-етичних норм і професіоналізму державних службовців у сучасних умовах. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1 (29). С. 366-370.
7. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm> (дата звернення 22.01.2020).
8. Гончарук Н. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.
9. Державний службовець в Україні (пошук моделі): Наук. вид. / Кол. авт.: Н.Р.Нижник, В.В.Цвєтков, Г.І.Леліков та ін; За заг. ред. Н.Р.Нижник. К.: Ін Юре, 1998. 272 с.
10. Пархоменко О. Реформування системи оцінювання державних службовців у контексті євроінтеграції України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 4. С. 29-34.
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28.
12. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2006 р.): у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. 464 с.
13. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 24.01.2020).
14. Підкуйко О.О. Особливості розвитку територіальних громад в аграрно-промислових регіонах України: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.04. К., 2014. 20 с.
15. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 119-125. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_2016_1_15.pdf (дата звернення 27.01.2020).
16. Гончар Г.П. Реформування організації та фінансового забезпечення муніципальних фінансів України. *Інноваційна економіка*. 2014. № 2. С. 149- 155. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/inek_2014_2_24.pdf (дата звернення 27.01.2020).
17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К.: НАДУ, 2010. 820 с.