

УДК 005.551:332(1-22)

*В.К. ТЕРЕЩЕНКО, доктор економічних наук, професор,
академік НААН*

*Н.В. МОРОЗЮК, кандидат економічних наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Напрями професіоналізації органів місцевого самоврядування сільських територій

Постановка проблеми. В Україні налічується близько 11 тис. сільських та селищних рад, на які покладено завдання забезпечувати повсякденні потреби третини населення держави та створювати сприятливі умови для його життєдіяльності. Проте погіршення соціально-економічних показників розвитку сільських населених пунктів (скорочення чисельності їхніх жителів, погіршення статеві-вікової структури населення, його рівня освіти, здоров'я й ін.) показує неефективність виконання ними своїх функцій. Причин такої ситуації багато: дефіцит фінансових ресурсів, недосконалість законодавства, відсутність у громад можливостей розпоряджатися власними природними ресурсами тощо, але в епоху розвитку інформаційних технологій основним чинником діяльності будь-якого інституту суспільства, у т.ч. місцевого самоврядування, на перше місце виходять проблеми кадрового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні досліджуються юридичною наукою [1, 7], а також знайшли відображення у низці міжнародних нормативно-правових актів [8–12]. Проте особливості професіоналізації сільських та селищних органів місцевого самоврядування залишаються майже не вивченими.

Мета статті – визначити напрями професіоналізації органів місцевого самоврядування сільських територій.

Виклад основних результатів дослідження. За даними Національного агентства України з питань державної служби [2], в сільських і селищних органах місцевого самоврядування станом на 1 січня 2014 року зайнято 44,5 тис. осіб, ще 4,9 тис. осіб зайнято в районних радах. Більше половини з них старші 45 років, близько чверті мають вік до 35 років, що вказує на порушення оптимального балансу вікової структури у сільських органах самоврядування. Лише близько двох третин посадових осіб органів місцевого самоврядування мають вищу освіту за різноманітними спеціальностями: економіка, правознавство, агрономія, педагогіка, медицина тощо. Переважною є частка посадових осіб, які одержали освіту за радянського періоду. Не маючи змоги постійно підвищувати свою кваліфікацію, їхні знання й уявлення у багатьох випадках не відповідають сучасним умовам розвитку суспільства.

Професіоналізація – це цілісний безперервний процес становлення особистості фахівця, який починається з моменту вибору майбутньої професії. В умовах демографічної кризи в сільській місцевості очевидним є вже у найближчому майбутньому дефіцит кваліфікованих кадрів для сільських органів влади, особливо у віддалених населених пунктах. Людей, які народилися з відповідними особистими якостями для ефективної самовідданої роботи на благо власної громади, в суспільстві відносно невеликий відсоток і вони, не маючи змогу реалізуватися в селі, досягнувши повноліття, мігрують у великі міста або за кордон.

Необхідні психологічні та морально-етичні якості можна сформувати у процесі

виховання й навчання. Для цього у кожній територіальній громаді повинна діяти система, яка має охоплювати такі напрями, як виявлення та підтримка амбітної талановитої молоді в загальноосвітніх навчальних закладах, залучення її до участі у справах громади наданням можливості самостійно організувати проведення заходів по благоустрою населених пунктів, культурному відпочинку, допомозі особам похилого віку тощо.

В умовах все більшої недоступності для сільської молоді вищої освіти дієвим інструментом може стати прозорий відбір органами місцевого самоврядування талановитої молоді для направлення на навчання, яке доцільно фінансувати як із місцевих, так і з державного бюджетів, для малозабезпечених студентів доцільно передбачити щомісячні стипендії. Гарантувати робоче місце випускнику допоможе укладення договору та створення механізму контролю за його дотриманням не лише випускників, але й роботодавців.

Проблема професіоналізації сільських органів місцевого самоврядування ускладнюється відсутністю в Україні єдиної системи підготовки фахівців. На даному етапі вона здійснюється в межах магістерських програм із державного управління, місією яких є професійна підготовка висококваліфікованих відповідальних кадрів, спроможних розробляти, аналізувати та реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів [4]. Відповідно складаються й навчальні плани. З урахуванням таких завдань сформовано перелік спеціальностей: «Державна служба», «Місцеве самоврядування», «Управління суспільним розвитком», «Державне управління у сфері національної безпеки», «Державне управління у сфері освіти», «Державне управління у сфері охорони здоров'я», «Публічна політика і управління», «Публічне адміністрування», «Регіональне управління», «Електронне врядування», «Парламентаризм та парламентська діяльність».

Недоліком існуючої системи підготовки є те, що місцеве самоврядування розглядається як частина органів державної влади. Це не відповідає структурній і функціональній реформі організації місцевого самоврядування в Україні. Так, чинна концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3] наголошує на необхідності розширення автономності територіальних громад у створенні й підтримці повноцінного життєвого середовища для своїх жителів, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. При цьому передбачається формування механізму узгодження інтересів держави та територіальних громад, тим самим визнаючи місцеве самоврядування самостійним інститутом.

Для реалізації завдань Концепції [3] посадова особа сільських (селищних) органів місцевого самоврядування повинна мати відповідну професійну підготовку з питань економічного і соціального розвитку сільських територій, особливостей організації системи самоврядування в сільських територіальних громадах, формування сучасного життєвого середовища сільського населення. Для цього їй потрібні правові знання, а також з агрономії, захисту рослин, ґрунтознавства, зооінженерії, переробки рослинницької та тваринницької продукції, якості й безпеки продукції, її стандартизації та сертифікації, ветеринарії, проблем механізації й автоматизації виробництва сільськогосподарської продукції тощо. В таких умовах назріла необхідність введення нової спеціальності «Соціально-економічний розвиток сільських територій».

Важливим етапом професіоналізації, від якого залежить бажання молоді повертатися в село після закінчення навчання, є забезпечення високого соціального статусу посадових осіб сільських органів місцевого самоврядування створенням системи матеріальних і моральних стимулів. У розвинутих країнах світу (серед яких США, Великобританія, Канада, Франція, Нідерланди та ін.) це реалізується через управління результативністю діяльності працівників органів влади. В цих державах не розмежовують цілі діяльності органу влади та

його керівника, який досить часто несе персональну відповідальність за їх досягнення. Для проведення оцінки державних службовців у розвинутих країнах світу:

використовується угода про цілі з кожним працівником, яка містить основні критерії результативності його роботи. На її основі, як правило, будують матрицю КРІ, яка містить певну кількість показників (рекомендується 4-5 для рядових співробітників та 6-7 для керівників), їхнє фактичне, базове, нормативне й цільове значення, а також їхню вагу відповідно до важливості поставлених перед працівником завдань;

встановлені терміни проведення оцінювання – проміжний та підсумковий. У процесі першого працівнику надається можливість обговорити з керівництвом перешкоди у виконанні поставлених завдань і шляхи їх подолання;

набуло поширення самооцінювання працівником власної діяльності, залучення різноманітних експертів, можливість обговорити результати з колегами, а також урахування думки одержувачів державних послуг, підлеглих та партнерів, з якими взаємодіє службовець;

запроваджено оплату праці за результатами роботи, взаємоув'язаність надбавок і премій з її ефективністю;

у разі недосягнення хоча б одного із запланованих результатів працівнику не продовжується термін дії трудового договору.

В Україні для оцінювання відповідності професійно-кваліфікаційним вимогам державних службовців та прирівняних до них посадових осіб органів місцевого самоврядування використовуються такі методики: атестація; щорічне оцінювання; зовнішнє оцінювання. Недоліками цих методів оцінювання є:

спрямованість на оцінку ділових якостей працівників і виконання ними професійних обов'язків відповідно до посадових інструкцій. При цьому не враховується вплив результатів їхньої роботи на розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

методики мають єдині критерії оцінювання службовців. Вони є обов'язковими для всіх органів управління, не враховуючи специфіки їхньої галузевої приналежності. Очевидно, що, наприклад, службовців

управління агропромислового розвитку слід оцінювати за іншими критеріями, ніж працівників виконкомів місцевих рад;

порядок та терміни проведення різних видів оцінювання неузгоджені й встановлюються керівником органу, в якому працює службовець;

як «еталон» у процесі оцінювання використовують посадові інструкції, в яких закріплені типові професійно-кваліфікаційні характеристики. Але вони повною мірою не враховують особливості органу влади, в якому працює службовець. Наприклад, посадові обов'язки працівників планово-економічних відділів є однотипними для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування;

оцінювання службовців здійснюється їх безпосередніми керівниками, при цьому не враховується думка колег, підлеглих і користувачів адміністративних послуг. Про формальність проведення оцінки свідчать її результати. Так, за результатами атестації негативні висновки одержують лише близько 1% державних службовців, тоді як у розвинутих країнах цей показник досягає 5–10%.

Відповідно до нормативно-правових актів України [5, 6] результати атестації та щорічної оцінки виконання посадовими особами покладених на них завдань і обов'язків розглядаються під час вирішення питань просування по службі, присвоєння чергового рангу, встановлення надбавок або зміни їх розміру тощо. У разі, якщо посадова особа визнана за результатами атестації такою, що не відповідає займаній посаді, вона може навіть бути звільнена з роботи. Проте всі висновки атестаційної комісії мають рекомендаційний характер та не є обов'язковими до виконання.

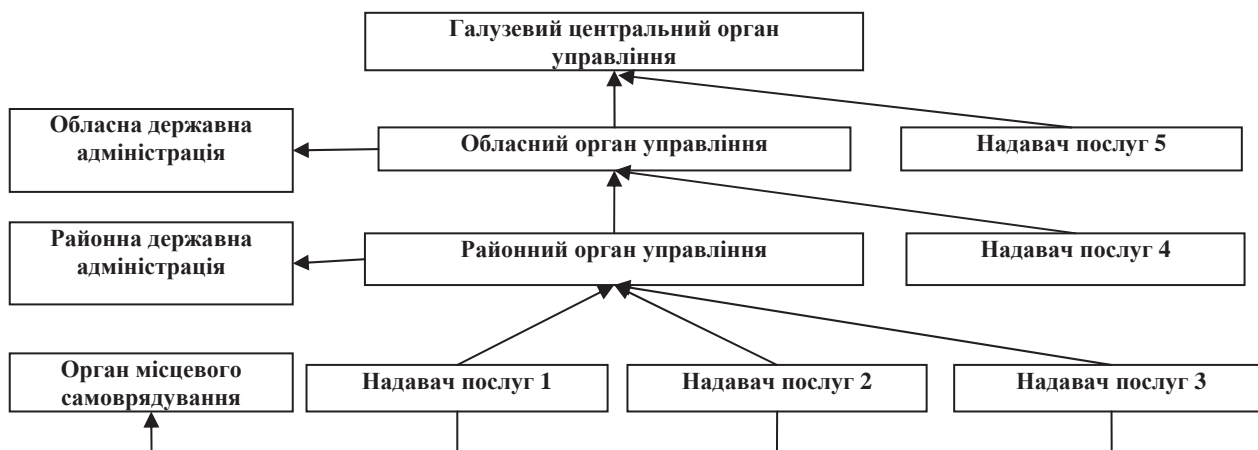
Отже, взаємоузгодження діяльності суб'єктів управління на досягнення основної мети – підвищення рівня життя населення, повинно охоплювати всіх, які мають вплив на життєдіяльність сільських громад. Це не тільки місцеві органи влади, але й загальнодержавні (міністерства та відомства), регіональні (головні управління відповідних міністерств і відомств) та районні (різноманітні галузеві відділи й управління). Своєрідними «координаційними центрами» забезпечення розвитку сільських територій є: державні адміністрації;

районні ради; сільські, селищні та міські органи місцевого самоврядування.

Хоч безпосередні надавачі послуг (школи, дитячі садочки, амбулаторії тощо) розташовані на найнижчому рівні – безпосередньо на території громад, вони можуть підпорядковуватися органам управління вищих рівнів

управління: районному, а іноді обласному або навіть загальнодержавному. Це також потрібно враховувати під час формування єдиної системи оцінки суб'єктів управління.

Спрощену модель такої ієрархії суб'єктів управління сільськими територіальними системами наведено на рисунку.



Модель ієрархії суб'єктів управління сільськими територіальними системами

Джерело: Розроблено автором.

Виходячи із зарубіжного досвіду, угоди про цілі слід впроваджувати і в Україні як додаток до трудових договорів. Наприклад, для керівника органу державної влади вона міститиме критерії, які він повинен досягти за певний проміжок часу. У разі невиконання поставлених перед ним завдань або погіршення основних показників діяльності в сфері суспільного життя, якою керує очолюваний ним орган, він повинен нести персональну відповідальність.

Для порівнюваності органів управління та надавачів послуг доцільно визначати єдиний інтегральний показник по кожному з них. За основу доцільно взяти формулу:

$$I_i = \sum_{j=1}^m \frac{f_j}{n_j} q_j, \quad (1)$$

де I_i – узагальнений показник розвитку i -ї сільської території;

f_j – фактичний обсяг j -го часткового показника;

n_j – нормативний обсяг j -го часткового показника;

q_j – коефіцієнт пріоритетності j -го часткового показника (визначається на основі експертних оцінок).

Відповідно до моделі, наведеної на рисунку, для районного органу управління формула інтегрального показника матиме вигляд:

$$I_p = (I_a + I_b + I_c) / n, \quad (2)$$

де I_a, I_b, I_c – інтегральний індекс розвитку відповідно надавачів послуг 1, 2 та 3;

n – кількість надавачів послуг, які підпорядковуються районному органу управління.

Для обласного органу управління:

$$I_o = (I_p + I_f) / n, \quad (3)$$

де I_f – інтегральний індекс розвитку надавача послуг 4;

n – кількість надавачів послуг і районних органів управління, які підпорядковуються обласному.

Для «координаційних центрів» – органів місцевого самоврядування, районних державних адміністрацій, їхня оцінка повинна охоплювати всіх надавачів послуг, які їм підпорядковані, та показники, за які вони безпосередньо відповідальні.

Використання формули 1 можливе для визначення ефективності роботи конкретних працівників. Так, якщо інтегральний показник працівника дорівнюватиме 1, то він виконав поставлені перед ним завдання в повному обсязі. Його середньомісячна заробітна плата дорівнюватиме посадовому окладу з передбаченими надбавками, але без премії.

Якщо працівник за рахунок підвищення продуктивності праці перевиконав планові показники результативності, то він окрім по-

садового окладу може розраховувати на премію. Її розмір залежатиме від обсягів перевиконання. Саме такі працівники повинні мати право на першочергове підвищення в посаді.

У разі неналежного виконання працівниками своїх завдань, керівництво повинно розглядати кожен такий випадок окремо. Так, якщо низька ефективність роботи спостерігається протягом тривалого проміжку часу (навіть після вжиття всіх необхідних заходів), то це може бути підставою для звільнення посадової особи. Якщо ж до певного періоду працівник працював досить результативно, то доцільно обмежитися попередженням і розглянути можливість проходження ним відповідного професійного навчання.

Із метою підвищення кваліфікації та заохочення працівників до самоосвіти запропонована методика має бути доповнена так званими «бонусами за інновації» (підвищення кваліфікації, запровадження інноваційних ініціатив тощо). Безперечно, ці дії працівника не повинні виконуватися за рахунок своїх основних посадових обов'язків. Тому пропонується «бонуси за інновації» надавати лише тим працівникам, для яких інтегральний показник дорівнюватиме або буде більше 1.

Вищенаведена методика визначення показників результативності діяльності працівників є досить спрощеною. Складнішим варіантом такого підходу є матриця КРІ, яка використовується в зарубіжних країнах, і крім нормативного значення показника та його ваги враховує й базовий рівень (найгірше допустиме значення, зниження якого призводить до невідворотних змін у системі) та цільовий рівень (який більший за нормативний). На основі розрахованих індексів КРІ й коефіцієнтів результативності розраховується розмір заробітної плати.

Висновки. Відродження сільських територій неможливе без професіоналізації їхніх органів влади, що вимагає формування єдиної системи виховання та навчання сільської молоді, підготовки фахівців зі спеціальності «Соціально-економічний розвиток сільських територій» і забезпечення високого соціального статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Одним із дієвих механізмів досягнення цього є побудова системи оцінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка б передбачала пряму залежність між ефективністю їхньої діяльності, критеріями розвитку громад і конкретними винагородами за успішну працю.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [Антонечко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін.]; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с.
2. Державна служба в цифрах 2014 / Національне агентство України з питань державної служби. – К., 2014. – 28 с.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квіт. 2014 р. [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
4. Офіційний сайт Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» № 1140 від 26 жовт. 2001 р. [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» № 1922 від 28 груд. 2000 р. [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1922-2000-%D0%BF>.
7. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток ; за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д., 2010. – 400 с.
8. Local Agenda 21. Methodological Manual Based on Experiences from Slovakia / Edited by Peter Mederly. – Bratislava, 2004. – 74 p.
9. Sustainable Development in Germany. Indicator Report 2006 / Federal Statistical Office of Germany. – Wiesbaden, 2007. – 59 p.
10. Our Community Our Future: A Guide to Local Agenda 21. – Canberra, 1999. – 188 p.
11. Sustainable Development Indicators for Sweden – a first set 2001 / Statistics Sweden. – Swedish Environmental Protection Agency, 2001. – 52 p.
12. Focus on Sustainable Development. Nordic Key Indicators 2006 / Nordic Council of Ministers. – Copenhagen, 2006. – 18 p.

Стаття надійшла до редакції 16.07.2014 р.

* * *