

Висновки:

1. Як показав аналіз, українська система охорони здоров'я характеризується фінансовою та ресурсною розпорошеністю і низькою якістю медичних послуг, що зумовлює загострення проблем медичного обслуговування населення, особливо в умовах фінансово-економічної кризи, та вимагає реформування системи охорони здоров'я таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити підвищення попиту населення на медичну допомогу, а з другого - стримувати зростання витрат на охорону здоров'я.

2. Медична допомога на первинному рівні включає профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію пацієнтів.

3. У разі необхідності проведення консультативно-діагностичної допомоги вторинного (спеціалізованого) рівня лікар первинної медико-санітарної допомоги направляє пацієнта до профільного закладу охорони здоров'я (профільного спеціаліста) за винятком випадків, передбачених МОЗ України, коли пацієнт може звернутися до закладу (спеціаліста) самостійно. В інших випадках такі послуги надаються на платній основі.

4. Очікуваними ризиками, які вже проявляються й сьогодні, є такі:

- намагання прискорити відкриття нових амбулаторій сімейного типу без належного рівня фінансування призводить до того, що нові амбулаторії, наближені до населення, відкриваються без обладнання відповідно до затверджених табелів оснащення і забезпечення. В результаті незважаючи на відкриття амбулаторій витрачені кошти, якість і доступність медичної допомоги населенню певного мікрорайону не забезпечено через фізичну відсутність потрібного устаткування, а досить часто - й медичних кадрів);

- підготовка, а особливо перепідготовка кадрів для первинної ланки (сімейних лікарів) відбувається формально.

5. Таким чином, на сучасному етапі реформування СОЗ необхідно здійснити централізацію коштів територіальних громад на рівні районного/міського бюджету та спрямувати їх на забезпечення фінансування медичного обслуговування населення адміністративної території з метою створення більш потужного джерела фінансування та ефективного управління обмеженими ресурсами.

Список використаних джерел

1. Комітет з економічних реформ при Президентові України. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. - Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf/

2. Методичні рекомендації стосовно розробки місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування планів заходів щодо спеціалізації закладів охорони здоров'я, оптимізації їх мережі та створення об'єднань таких закладів, зокрема міжрайонних / за ред. Г. О. Слабкого. - К. : [б. в.], 2010. - 23 с.

3. Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/sim_med.html

4. *Лехан В. М.* Стратегія розвитку системи охорони здоров'я : український вимір / В. М. Лехан, Г. О. Слабкий, М. В. Шевченко. - К. : [б. в.], 2009. - 50 с.

5. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні. Спільний звіт / за заг. ред. В. М. Лехан, В. М. Рудого. - К. : Вид-во Раєвського, 2005. - 168 с.

УДК [352(477):35.08]-048.32

Куйбіда В.С.,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Поп'юк Л.В.,

*аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування: погляд крізь призму кадрового потенціалу

У статті проаналізовано стан формування і розвитку спроможності органів місцевого самоврядування в Україні, розглянуто під цим кутом зору останні напрацювання центральних органів виконавчої влади,

відповідальних за проведення муніципальної реформи, зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування, запропоновано шляхи вирішення виявлених проблем.

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

Куйбіда В.С., Поп'юк Л.В. Усиление возможности органов местного самоуправления: взгляд через призму кадрового потенциала

В статье проанализировано состояние формирования и развитие способности органов местного самоуправления в Украине, рассмотрены под этим углом зрения последние разработки центральных органов исполнительной власти, ответственных за проведение муниципальной реформы, укрепление потенциала органов местного самоуправления, предложены пути решения выявленных проблем.

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

Kuybida V.S., Pop'yuk L.V. Strengthening of possibility of organs of local self-government: look through the prism of skilled potential

The article analyzed the formation and development capacity of local self-governments in Ukraine, examined through this prism of past achievements of the central authorities in charge of municipal reform, strengthening the capacity of self-local government, the ways of solving problems elucidated.

Key words: reform of local self-government, personnel policy, skilled potential, officials, local self-government service.

Постановка проблеми. На сучасному етапі соціально-політичного та економічного розвитку держави важливою складовою теоретико-методологічних пошуків щодо її зміцнення є розробка ефективних концепцій, методик і практик управління персоналом у всіх сферах господарсько-управлінського комплексу. Людина як основний елемент будь-якої управляючої, господарюючої чи обслуговуючої соціально-територіальної системи перебуває в центрі уваги таких досліджень. Зрештою, за відсутності ініціативного, професійно підготовленого відповідального персоналу в органах місцевого самоврядування децентралізацію системи управління державою провести не вдасться, адже це потребує зміцнення адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, а отже, професійної і компетентної муніципальної служби. Тут під муніципальними службовцями ми розуміємо всіх осіб, які надають публічні послуги на цьому рівні і отримують платню з муніципального бюджету, а не тільки тих, хто працює у виконавчих органах місцевого самоврядування.

В умовах фінансово-економічної кризи діяльність персоналу органів місцевого самоврядування, яка має регламентуватися технологією управління персоналом, повинна сприяти розширенню параметрів його самостійності у процесі реалізації покладених на нього функціональних повноважень, а отже, сприятиме посиленню спроможності системи органів місцевого самоврядування.

З огляду на це не дивно, що сучасна управлінська практика свідчить про наявність серйозного методологічного повороту в бік підвищення уваги вчених та практиків до професійної діяльності персоналу. Тому важливим завданням стає оптимізація діяльності системи органів місцевого самоврядування в цілому, її окремих складових та їх підрозділів, і, насамперед, тих, що відповідають за формування й постановку перед цими складовими та окремими органами відповідних завдань. Це, у свою чергу, висуває завдання розробки сучасних принципів, форм і методів управління персоналом у місцевому самоврядуванні. Таке управління має базуватись на вивченні мотивації діяльності персоналу, оцінці його результативності, здатності ефективно адаптуватися до нових умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Сьогодні в центрі уваги досліджень багатьох українських та зарубіжних авторів перебувають проблеми організації та ефективного функціонування публічної влади, в тому числі проблеми менеджменту персоналом. Серед них слід зазначити праці Г.Атаманчука [2], Н.Гончарук [4], О.Воронька [3], С.Дубенко [5], Н.Нижник [1], В.Олуйка [6], А.Рачинського [7] та ін. Але службу в органах місцевого самоврядування вони розглядали в контексті державної служби. Це пояснюється тим, що до прийняття Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [14] професійна діяльність працівників органів місцевого самоврядування регулювалась Законом України "Про державну службу" [11]. Однак проблеми і пріоритети удосконалення кадрової політики місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади мають свої особливості і, відповідно, потребують поглибленої уваги і вивчення як науковців, так і практиків.

Мета статті - дослідити стан кадрової політики органів місцевого самоврядування України на регіональному та місцевому рівнях, розглянути під цим кутом останні напрацювання

центральної влади, відповідальних за проведення муніципальної реформи, і згідно з цим підвищення спроможності органів місцевого самоврядування, запропонувати шляхи вирішення виявлених проблем.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, Кабінетом Міністрів України впродовж 2010-2011 рр. не виконувалися затверджені в 2008-2009 рр. плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад [9]. Суттєво ситуація не змінилася і після оголошення Президентом України Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [15], у рамках якої передбачено проведення адміністративної реформи. Одним з головних завдань цієї реформи є оптимізація управлінської діяльності в системі місцевого самоврядування та реформування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Проте потрібно зазначити, що Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі - Мінрегіон України) в кінці 2011 р. почало готувати проект нової редакції Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка згодом була розіслана для обговорення на адресу обласних рад, а нині готується до внесення на розгляд Кабінету Міністрів України. Цей проект нової концепції передбачає проведення реформи місцевого самоврядування в 2013-2015 рр.

Вирішення проблеми підготовки реформи місцевого самоврядування в Україні започаткувало за результатами міжнародних муніципальних слухань "Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях" доручення Президента України від 25 січня 2012 р. № 1-1/144, відповідно до якого у стислий термін розроблено проект Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Цей документ у загальних рисах відповідає чинній Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900 [18], хоч формально спирається на проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Принагідно зауважимо, що і Асоціація міст України розробила власну Концепцію реформування місцевого самоврядування в Україні [22], яка була прийнята правлінням Асоціації міст України 1 березня 2011 р.

Незважаючи на певні відмінності проекту концепції, підготовленої Мінрегіоном України, і концепції, схваленої правлінням Асоціації міст України, вони мають спільну рису: ні в першій, ні в другій не приділено належної уваги розв'язанню кадрових проблем місцевого самоврядування.

Характеризуючи ж у цілому запропоновану нову Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, слід зазначити, що вона не відповідає вимогам чинного законодавства до таких документів. Для Концепції характерна еkleктичність: різні її розділи написані виходячи з різних теорій держави і різних теорій місцевого самоврядування. Наприклад, якщо мета реформи місцевого самоврядування нечітко визначено в преамбулі виходячи з державницької теорії, то вже його місія в розд. 1 вписана відповідно до громадянської теорії. До того ж мета, вказана у преамбулі, не ідентична меті, сформульованій у розд. 2.

Підлягає сумніву пропонований у розд. 3 для реформування територіальної влади "принцип оптимального забезпечення населення адміністративними і соціальними послугами, яке зменшує диспропорції у доступі громадян до цих послуг та їх якості". Незрозуміло, за якими критеріями буде проведена така оптимізація.

У розд. 4 серед очікуваних результатів вказується "наближення якості їх діяльності (йдеться про територіальні громади та органи місцевого самоврядування) до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування", у той час як ратифікована хартія є складовою національного законодавства України, а отже, має йтися не про наближення якості, а про відповідність.

У проекті також не визначено елементів системи місцевого самоврядування, які будуть реформуватися, потрібних для цього ресурсів, не вказано, за якими індикаторами буде проводитися оцінка реформування.

Цікаво, що і у Верховній Раді України з'явився проект Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування від 26 грудня 2011 р. за № 9646 [19], базований на розробках Мінрегіонбуду (нині Мінрегіон України) 2008-2009 рр., у якому пропонується законодавчо закріпити орієнтири проведення реформи системи місцевого самоврядування.

Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Мінрегіону України не враховує також основні положення Національної стратегії децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки [10], датованої 30 липня 2010 р., яка була підготовлена Директоратом з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з експертами Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні".

У цьому документі, підготовленому з урахуванням розпоряджень Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" від 23 вересня 2009 р. № 1134-р [16], "Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування" від 29 липня 2009 р. № 900 [18], "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування" від 2 грудня 2009 р. № 1456-р [17] та положень Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [15] серед основних напрямів реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на 2010-2013 роки визначено, зокрема:

- реформу служби в органах місцевого самоврядування;
- інтегрування реформи місцевого самоврядування в більш загальну реформу публічної адміністрації.

Відповідно до четвертого пріоритету: "Зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб", визначеного Національною стратегією децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки [10], у плані дій на її реалізацію передбачалися:

- затвердження нової системи навчання та перепідготовки службовців органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад;
- створення електронного реєстру службовців органів місцевого самоврядування відповідно до їх рівня та спеціалізації, проведення можливого моніторингу;
- підвищення кваліфікаційного рівня службовців органів місцевого самоврядування відповідно до їхніх потреб на всіх рівнях;
- удосконалення та впорядкування системи прийому на службу в органи місцевого самоврядування відповідно до кваліфікаційного рівня кандидатів та прозорих процедур для залучення кращих фахівців;
- організація системи підготовки службовців до та після їх інтеграції до служби в органах місцевого самоврядування з метою підвищення рівня їх підготовки згідно з новими повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- організація системи підготовки державних службовців органів обласного та районного рівнів відповідно до їх нових функцій під час та після проведення реформи та згідно з вірогідним переведенням їх до служби в районні ради;
- підготовка та впровадження заходів згідно з інструментами Ради Європи з підвищення та встановлення стандартів публічної етики в органах місцевого самоврядування.

Ще одним документом, який з'явився через рік (датований 20 липня 2011 р.), є Рекомендації стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні [21], підготовлені на запит Парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування у рамках упровадження Програми Ради Європи у 2010-2013 роки "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні" авторами Національної стратегії децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки.

У них серед іншого з посиланням на досвід окремих пострадянських держав рекомендувалося розробити програми і заходи, спрямовані на підвищення якості набору персоналу та впровадження сучасних інструментів менеджменту. Це мало б сприяти розвитку професійності служби в органах місцевого самоврядування. Частина із запропонованого можна було використати при оновленні Концепції реформи місцевого самоврядування, частину - при підготовці нового Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Проект такого закону був зареєстрований 11 січня 2012 р. у Верховній Раді України за № 9673 [20]. Після ознайомлення із цим законопроектом можна зробити висновок, що він внут-

рішньо прив'язаний до недавно ухваленої нової редакції Закону України "Про державну службу" [12] і замість регламентування автономної (а отже, рівнозначної) від державної фактично робить службу в органах місцевого самоврядування другорядною, а це не дасть можливості досягти зазначених у супровідній записці:

- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування;

- введення в дію ефективного механізму запобігання корупції;

- підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування.

Зрештою, це не дасть можливості на практиці реалізувати положення ч. 2 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування [8], у якій зазначено, що:

- "умови служби працівників органів місцевого самоврядування повинні бути такими, що дозволяють набір висококваліфікованого персоналу на основі професійних якостей і компетентності;

- для цього повинні бути забезпечені належні можливості для професійної підготовки, оплати праці та просування по службі".

Незрозуміло також, яким чином можна реалізувати на практиці, наприклад у селах, селищах, норму ч. 1 ст. 8 законопроекту, відповідно до якої "в органах місцевого самоврядування утворюється служба персоналу - окремий структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, що забезпечує документальне оформлення вступу на службу в органі місцевого самоврядування, її проходження та припинення, добір персоналу на адміністративні посади, планування та організацію заходів, пов'язаних з підвищенням рівня професійної компетентності службовців органів місцевого самоврядування, депутатів відповідних рад, а також виконує інші функції, передбачені цим законом та іншими нормативно-правовими актами", адже відповідно до ч. 5 ст. 10 до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [13] чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України, а ними передбачено тільки посади голови громади та секретаря ради.

Принаймні, дискусійним є поширення на службовців органів місцевого самоврядування норм Закону України "Про державну службу" [11] та позбавлення цих органів права регулювати окремі специфічні питання служби в себе. Невизначеність процедури переходу службовців з органів місцевого самоврядування на державну службу і навпаки, невизначеність у відповідності рангів державних і муніципальних службовців утруднить перехід підготовлених кадрів з одного виду публічної служби в інший.

У цьому законопроекті існує й низка інших недоліків, які роблять його внутрішньо суперечливим, непридатним у такому вигляді для користування, а головне таким, що не відповідає ні поставленій меті, ні очікуванням муніципальної громадськості, які викладені нижче.

Після оприлюднення від 20 липня 2011 р. Рекомендацій стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні [21], розуміючи, що далі буде або продовжена, або знову почнеться робота з підготовки нормативно-законодавчих актів, необхідних для проведення реформи місцевого самоврядування, ми поставили завдання провести соціологічні дослідження і з'ясувати думку працівників виконавчих органів місцевого самоврядування відносно основних питань, на які мала б дати відповіді ця реформа та на вирішення яких спрямовували свої рекомендації експерти з Ради Європи.

Проведене нами соціологічне дослідження "Людський потенціал як найважливіший ресурс для підвищення ефективності управління кадровими процесами в органах місцевого самоврядування" охопило системи місцевого самоврядування Вінницької, Дніпропетровської, Івано-Франківської, Київської, Львівської, Тернопільської областей України і тривало протягом осені 2011 р. Було опитано 552 респонденти - посадові особи, що становить 0,5% від загальної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування. Спираючись на отримані результати цієї вибірки, можна зробити певні узагальнюючі висновки.

В опитуванні взяли участь посадові особи, які працюють: у міськвиконкомі - 55%; райвиконкомі у місті - 3,6%; апараті обради - 13%; апараті райради - 9%; виконкомі селищної ради - 5,5%; виконкомі сільської ради - 9,8%.

За категоріями посад учасники опитування розподілилися таким чином: I категорія - 0,3%; II категорія - 2,2%; III категорія - 4,4%; IV категорія - 10,2%; V категорія - 25,4%; VI категорія - 28,3%; VII категорія - 14,2% (рис. 1).

Опитування підтвердило, що місцеve самоврядування в Україні має "жіноче обличчя": більшість респондентів становили жінки - 74,1%.

За віком розподіл респондентів є таким: до 27 років включно - 18,5%; 28-34 роки - 24,3%; 35-45 років - 26,8%; 46-54 роки - 24,0%; 55-59 років - 5,8% та 60 років і старше - 0,3% (рис. 2).

Національність "українець" вказало 87,3% опитаних працівників органів місцевого самоврядування; не вказали - 9,5%; назвалися громадянами України - 3,3%.

Переважну більшість посадовців місцевого самоврядування становлять особи з вищою освітою (88,8%), базову вищу має 4,3%, неповну вищу - 2,5%, середню спеціальну - 4,3% (рис. 3).

За напрямом освіти посадові особи місцевого самоврядування розподілилися таким чином: найбільше осіб з економічною освітою (37,4%); другу позицію займають особи з гуманітарною освітою (27,2%), третю - працівники з технічною освітою (21,4%), далі йдуть юристи (17,1%), фахівці з інших напрямів становлять 5,5%, з них закінчили аспірантуру без присвоєння наукового ступеня становлять 2,9%, кандидати наук - 0,7% та навчаються в аспірантурі 0,3%.

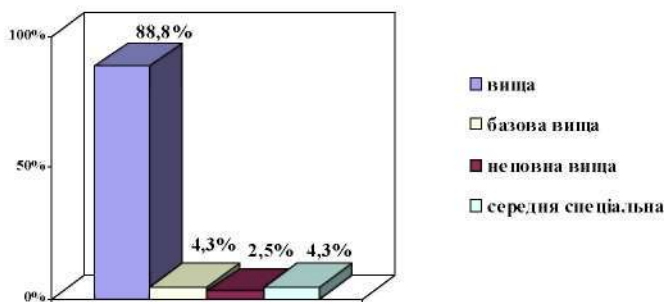


Рис. 3. Освіта респондентів

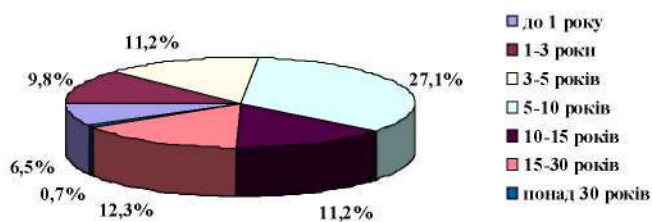


Рис. 4. Стаж служби респондентів в органах державної, муніципальної влади

За стажем роботи на займаній посаді посадові особи місцевого самоврядування, які брали участь у соціологічному дослідженні, розподілилися так: найбільшу частину становлять особи, що працювали від 5-10 років - 21,8% та до одного року - 21,4%; 3-5 років - 20,3%; 1-3 роки - 18,9%; понад 10 років - 17,8% (рис. 5).

Щодо кадрового резерву на посаду вищої категорії, то в ньому перебувають 30,1%; на посаду цієї самої категорії -

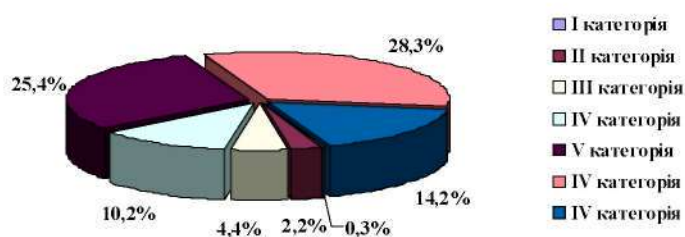


Рис. 1. Розподіл респондентів за категоріями посад

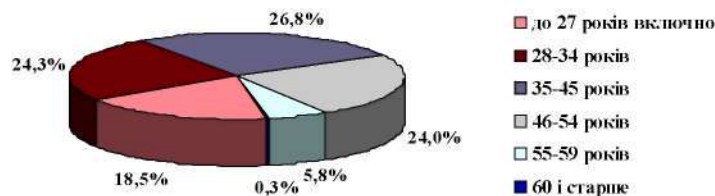


Рис. 2. Розподіл респондентів за віком

Розподіл відповідей на запитання: "Скільки років становить стаж Вашої служби в органах державної, муніципальної влади?" ілюструє рис. 4.

Таким чином, серед респондентів було 6,5% тих, що працювали в органах місцевого самоврядування до одного року; 9,8% - тих, що пропрацювали у них 1-3 роки; 11,2% - 3-5 років; 21,7% - 5-10 років; 11,2% - 10-15 років; 12,3% - 15-30 років; 0,7% - понад 30 років. Майже 22,5% опитаних не вказали свій стаж роботи на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

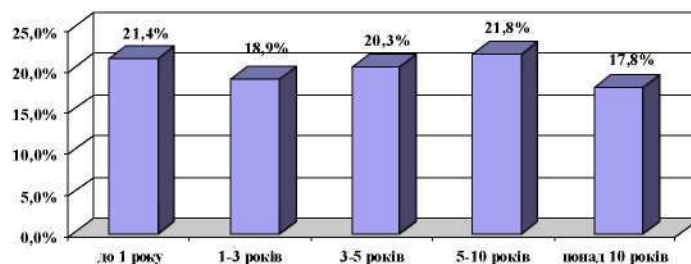


Рис. 5. Стаж роботи респондентів на займаній посаді

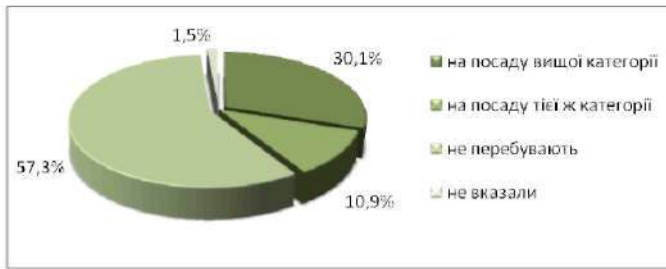


Рис. 6. Перебування респондентів у кадровому резерві

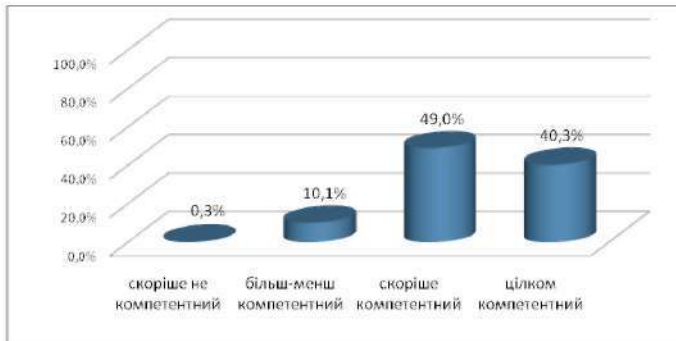


Рис. 7. Рівень самооцінки професійної компетентності респондентів

10,9%; не перебувають у кадровому резерві - 57,3% (рис. 6). Із усіх опитаних як реальну можливість просування по службі розглядають кадровий резерв 27,9%; не розглядають - 45,3%.

На запитання: "Чи є у Вас ідеї, які Ви збираєтесь реалізувати у своїй роботі" - респонденти відповіли: так - 67%, ні - 7,6%, важко відповісти - 25,4%.

Рівень своєї професійної компетентності посадові особи місцевого самоврядування оцінили: скоріше некомпетентний - 0,3%; більш-менш компетентний - 10,1%; скоріше компетентний - 49% та цілком компетентний - 40,3% (рис. 7).

Підвищували кваліфікацію за останні 5 років переважно шляхом самоосвіти 56,2% респондентів; на тематичних короткотермінових семінарах - 41,3%; за програмами тренінгів - 12%; за тематичними постійнодіючими програмами - 3,6%. Не підвищували кваліфікації 5,5% опитаних. Цікаво, що у відповідях 99% опитаних, які зазначили, що підвищували свою кваліфікацію двома

методами, було вказано самоосвіту і короткотермінові семінари, тобто системна робота в цьому напрямі не проводиться ні державою, ні органами місцевого самоврядування.

Про концепцію розвитку людського потенціалу, запропоновану в Програмі розвитку ООН, з опитаних знають одиниці. Ті, хто інформовані про цю концепцію, становлять 13%, частково інформовані - 40,3%, а взагалі непоінформовані 33% респондентів, важко відповісти - 13,7%, тобто фактично 46% опитаних нічого не знають про неї.

З опитаних муніципальних службовців, які ознайомилися із її змістом і основними елементами, 46,1% вважають, що за умов, які є в Україні, найбільш важливими для управління територіальною громадою є сталість (доступ до можливостей має бути забезпечений не тільки сучасним, а й майбутнім поколінням; суспільство не повинно перекладати на майбутнє покоління свої борги (фінансові, соціальні, демографічні, екологічні), 40,3% опитаних найбільш важливими вважають розширення можливостей (розвиток має здійснюватися зусиллями людей, а не тільки в інтересах людей; люди повинні брати всебічну участь у процесах прийняття рішень та інших процесах, які визначають рівень їх життя), 21,1% - рівність (усі перешкоди, які заважають отриманню можливостей в економічному і політичному житті, мають бути ліквідовані, щоб люди могли брати участь в реалізації цих можливостей та користуватися отримуваними за рахунок цього благами), а 14,5% - продуктивність (люди повинні мати можливість підвищувати свою продуктивність праці). Зазначимо, що, відповідаючи на це запитання, можна було вказувати різні варіанти одночасно.

Найбільш значущими завданнями державної влади, від вирішення яких залежить розвиток людського потенціалу територіальних громад, муніципальні службовці (дозволялося вказувати кілька з точки зору респондента найважливіших завдань), вважають такі (див. таблицю).

Завдання, від вирішення яких залежить розвиток людського потенціалу територіальних громад	Респондентів, які визначили завдання, %
Удосконалення державної політики в соціально-економічній сфері	52,2
Формування українського громадянського суспільства нової формації	43,9
Формування нової політичної культури	29,4
Регулювання міграційних потоків, запобігання впливу високоосвічених та висококваліфікованих кадрів	24,0
Структурна перебудова економіки	23,2
Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування	13,8
Актуалізація вітчизняної історико-культурної спадщини в духовному житті	12,7
Формування вітчизняних науково-інформаційних ресурсів нової формації	10,2
Гармонізація міжетнічних відносин	5,5

Крім того, серед основних завдань державної влади з точки зору інтересів територіальних громад називалися: цілковите викорінення негативних явищ із громадського життя; сповідування верховенства права; боротьба з хабарництвом; реальна децентралізація, в тому числі і в місцевому самоврядуванні (передача завдань, повноважень і ресурсів органам самоорганізації населення); збільшення фінансового ресурсу; самоорганізація громад; формування здорового способу життя; міжособистісна і міжпартійна терпимість.

Характеризуючи якість послуг, що надаються органом місцевого самоврядування, в якому працює респондент, майже 70% опитаних зазначили, що послуги надаються в повному обсязі; 20% вважають, що послуги надаються не в повному обсязі. Тільки 4% опитаних вказали в анкетах, що послуги, які надаються виконавчим органом місцевого самоврядування, де вони працюють, є неякісними. На запитання: "Що, на Вашу думку, впливає на якість надання послуг виконавчими органами місцевого самоврядування" (дозволялося вказувати кілька варіантів відповідей), 57,3% респондентів відповіли: недостатнє фінансування; 49,3% - недосконалість нормативно-правової бази; 20,3% - некомпетентність посадових осіб. Серед інших причин називалися: політична нестабільність; політична заангажованість; відсутність державницького мислення; низький рівень компетентності; непродумана організація система публічної влади з дублюванням функцій; особиста безвідповідальність; корупція.

З метою визначення подальших шляхів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб респондентам було запропоновано визначити основні причини, які сьогодні гальмують розвиток місцевого самоврядування в Україні. Опитаним дозволялося назвати кілька найважливіших, на їхню думку, таких причин. Найбільш важливою причиною 59,8% опитаних вказали відсутність необхідної фінансово-матеріальної бази; 27,6% - корупцію; 23,2% - відсутність системи і механізму виявлення та просування обдарованих управлінців; 16% - відсутність стандартів здійснення повноважень; 14,9% - протекціонізм при відборі керівних кадрів; 13,5% - тривалість і суперечливість процесу їх становлення; 13% - нерозвиненість інститутів громадянського суспільства. Крім зазначених причин, респондентами називалися також: байдужість з боку територіальної громади під час обрання представницьких органів місцевого самоврядування; надцентралізація влади; непродумані дії Верховної Ради і Президента України; різні пріоритети та стратегічні цілі у громади та органів місцевого самоврядування; відсутність компетенцій, необхідних для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Лише 5% опитаних вважають, що ніщо не заважає виконавчим органам місцевого самоврядування і їх посадовим особам працювати належно.

Цікаво, що реалізувати реформу місцевого самоврядування себе вважають здатними 46,8% опитаних, стільки ж вагаються з відповіддю на це запитання - 46,8%. Неспроможними на це вважають себе 6,5% респондентів.

На запитання про характер діяльності, на якій мають зосередити свою увагу органи місцевого самоврядування в контексті наближення їх роботи до європейських стандартів, відповіді

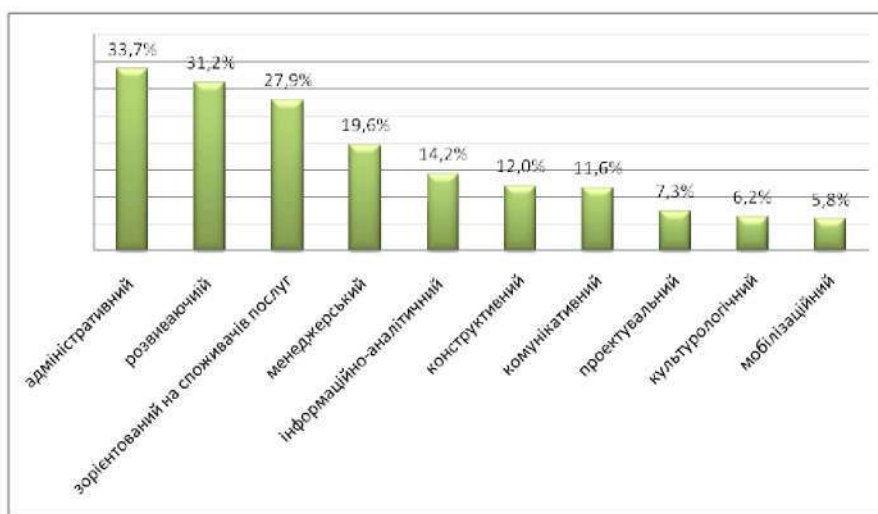


Рис. 8. Рейтинг важливості напрямів діяльності, на яких мають зосередити увагу органи місцевого самоврядування

респондентів розподілилися таким чином (дозволялося вказувати одночасно кілька напрямів): на адміністративній - 33,7%; розвиваючій - 31,2%; зорієнтованій на споживачів послуг - 27,9%; менеджерській - 19,6%; інформаційно-аналітичній - 14,2%; конструктивній - 12%; комунікативній - 11,6%; проектувальній - 7,3%; культурологічній - 6,2%; мобілізаційній - 5,8%. Крім того, називалися ще підбір кадрів та стратегічне планування. З усіх опитаних 9,5% було важко відповісти на це запитання (рис. 8).

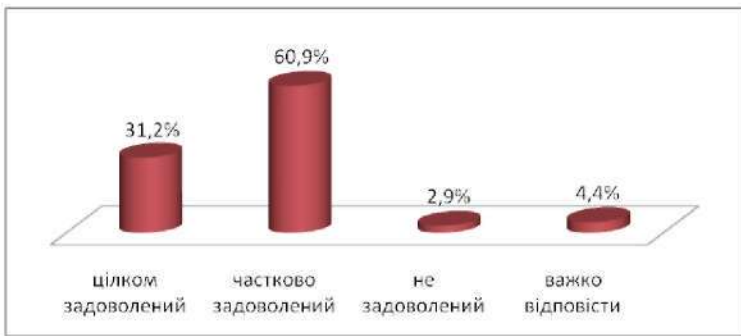


Рис. 9. Рівень задоволеності респондентів своєю роботою

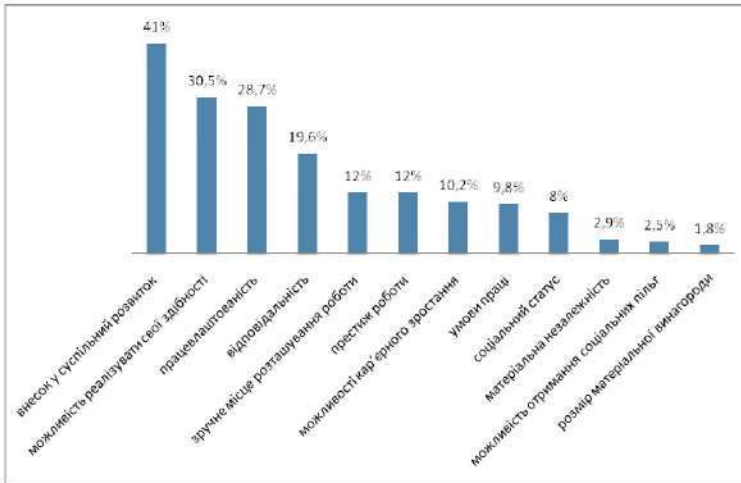


Рис. 10. Рейтинг причин, які зумовлюють вибір роботи респондентів

1,8% респондентів. Зазначалися також: можливість бути корисним суспільству; хороший колектив; можливість бути корисним громаді. Важко відповісти на це запитання було 5% респондентам;

Щодо соціальних благ, яких не вистачає конкретному муніципальному службовцеві, відповіді (дозволялось вказувати кілька їх варіантів) згрупувалися таким чином. Переважній більшості опитаних (67,4%) не вистачає заробітної плати. Фінансової стабільності бракує 38,4%; можливості додаткового заробітку - 14,9%; можливості службового зростання - 10,6%; можливості навчання, підвищення кваліфікації - 8,3%; задоволеності своєю працею - 7,3%; дотримання прав і свобод громадян - 6,2%; захисту профспілками трудових прав - 5,5%; можливості самовдосконалення, саморозвитку, самореалізації - 4,4%; шанобливого ставлення людей - 1,8%; можливості спілкування рідною мовою - 1%; шанобливого ставлення колег - 1%. Називалися також безперешкодність застосування своїх знань і вмінь, деякі з опитаних не вибрали нічого з вищезазначеного. Визначитися з відповіддю на це запитання не змогли 6,2% опитаних.

Становлять інтерес результати, отримані на запитання: "Хто (що) найбільшою мірою визначає умови Вашого життя?". Дозволялось вказувати кілька варіантів відповідей. Найбільшою мірою особисто визначають умови свого життя 50,4% респондентів, родина, друзі - 43,8% з них, органи державної влади - 19,2%, органи місцевого самоврядування - 18,2%, засоби масової інформації - 2,5%, громадські організації - 0,7%, професійні спілки - 0,7% опитаних. Серед інших відповідей були: стабільність у державі; релігія.

Респонденти оцінили рівень задоволення власних життєвих потреб так: середній - 48,2%; нижче від середнього - 27,6%; низький - 13,1%; вище від середнього - 5,8%; високий - 1,4%. Важко визначитися було 4% опитаних (рис. 11).

Щодо динаміки рівня задоволення життєвих потреб за останні 2 роки, то для 35,5% респондентів він залишився без змін, для 34,5% - погіршився, для 13,1% - значно погіршився. Значне поліпшення відчували тільки 1,4%, а поліпшення - 9,8% опитаних. Не зуміли визначити динаміку задоволення своїх потреб 5,8% (рис. 12).

Щодо задоволеності своєю роботою респонденти розподілися так: частково задоволеними себе вважають 60,9%; цілком задоволеними - 31,2%; не задоволеними - 2,9%. Тих, кому було важко відповісти на це запитання, було 4,4% (рис. 9).

Відповіді на запитання: "Що Вас найбільше приваблює в роботі" (дозволялося зазначати одночасно кілька їх варіантів) розподілися за рейтингом таким чином (рис. 10).

Отже, більшість респондентів прийшла працювати у виконавчі органи місцевого самоврядування, бажаючи зробити власний внесок у суспільний розвиток (41%) чи реалізувати свої здібності (30,5%). Ще 19,6% опитаних туди привело відчуття відповідальності за територіальну громаду. Потреба у працевлаштуванні домінувала відповідно у 28,7% опитаних, зручне місце розташування роботи - 12%, престиж роботи - 12%, можливості кар'єрного зростання - 10,2%, умови праці - 9,8%, соціальний статус - 8%, матеріальна незалежність - 2,9%, можливість отримання соціальних пільг - 2,5%, розмір матеріальної винагороди -

З матеріалів цього соціологічного дослідження постає усереднений образ муніципального службовця, який взяв участь у ньому. Це українка середніх років з вищою економічною, гуманітарною або технічною освітою, зі стажем державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування 5-10 років, стажем на займаній посаді 3-10 років. Вона більше задоволена своєю роботою, ніж не задоволена.

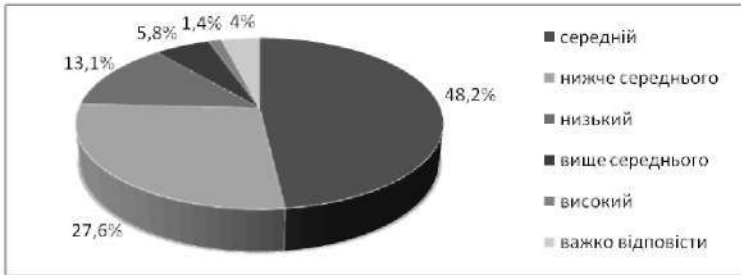


Рис. 11. Рівень задоволеності життєвих потреб

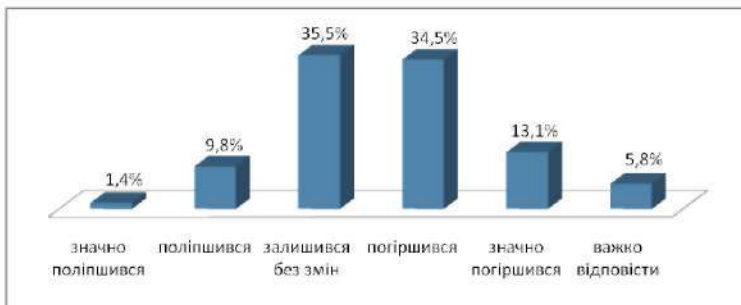


Рис. 12. Рівень задоволеності життєвих потреб за останні 2 роки

Вона прийшла працювати у виконавчі органи місцевого самоврядування, бажаючи зробити власний внесок у суспільний розвиток і реалізувати свої здібності, найбільшою мірою особисто визначає умови свого життя, але зважає на родину і друзів.

Оцінює рівень задоволення власних життєвих потреб як середній чи нижчий від середнього. Для неї рівень задоволення життєвих потреб за останні 2 роки залишився без змін або погіршився.

Вона зарахована у кадровий резерв, але не вважає, що це дає їй реальну можливість просунути по службі. Має ідеї, які збирається реалізувати в роботі. Вважає себе компетентною, але розуміє потребу в підвищенні своєї кваліфікації. Оскільки ні державна влада, ні органи місцевого самоврядування не дають їй можливості

робити це системно і систематично, то займається самоосвітою. Відчуває у собі здатність реалізувати реформу місцевого самоврядування.

Сповідує цінності свободи, рівності, демократії. Мислить стратегічно: вважає, що доступ до можливостей має бути забезпечений не тільки сучасним, але й майбутнім поколінням; що суспільство не повинно перекладати на майбутнє покоління свої борги; розвиток має здійснюватися зусиллями людей, а не тільки в інтересах людей; люди повинні брати всебічну участь у процесах прийняття та реалізації рішень, які визначають їх життя; перешкоди, які заважають отриманню можливостей в економічному і політичному житті, мають бути усунені.

Розуміє кінцеву потребу для розвитку національної держави формування українського громадянського суспільства і нової політичної культури. Проведення нової активної державної політики у соціально-економічній сфері розглядає як найбільш значуще завдання державної влади, від реалізації якого залежить розвиток людського потенціалу територіальних громад.

Основним причинами надання неякісних послуг виконавчими органами місцевого самоврядування вважає недостатнє фінансування і недосконалі законодавчо-правові акти.

На її думку, розвиток місцевого самоврядування в Україні гальмує відсутність необхідної фінансово-матеріальної бази; значна корупція; відсутність системи і механізму виявлення та просування обдарованих управлінців, а також стандартів здійснення повноважень.

Вважає, що зосередження органів місцевого самоврядування на адміністративній, розвиваючій, зорієнтованій на споживачів послуг, менеджерській та інформаційно-аналітичній роботі найбільш сприятиме їх наближенню до європейських стандартів.

Порівняння результатів опитування з рекомендаціями Директорату з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи і експертів Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні" показують їх аналогічність. На жаль, не можна стверджувати, що дії Кабінету Міністрів України і в контексті минулорічного бюджетного процесу, і під час розробки проектів нормативно-законодавчих актів, які формують матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування (Податковий кодекс, зміни до Бюджетного кодексу), і навіть

при підготовці законопроекту "Про службу в органах місцевого самоврядування" [20], який мав би закласти принципи формування ефективної муніципальної служби, є логічними і виправданими з погляду підвищення спроможності місцевого самоврядування та очікувань муніципальної спільноти.

Тому очевидно, що асоціації, які об'єднують органи місцевого самоврядування України, будуть, спираючись на Раду Європи, чинити тиск на законодавця, щоб не допустити обмеження можливостей самоврядування через прийняття законів, які звужують їх компетенцію, фінансову основу чи не сприяють формуванню ефективної високопрофесійної муніципальної служби. В разі прийняття таких законопроектів не тільки утруднюється діалог між місцевим самоврядуванням і державною владою, що в сьогоденних умовах є вкрай небажаним, але й з'являються підстави стверджувати, що гасла про децентралізацію реформи місцевого самоврядування суперечать реальним централізаторським діям державної влади. А якщо врахувати, що менше від половини працівників органів місцевого самоврядування вважають себе здатними проводити його реформування, а в разі протистояння частина з них не проявлятиме до реформи інтересу чи й гальмуватиме її, то діяти в такий спосіб означає поставити під сумнів саму реформу.

Зрештою, неврахування певною мірою потреб муніципальних службовців, зокрема налагодження системи підвищення їх кваліфікації, підняття зарплати та обмеження у наданні статусу муніципального службовця тільки працівникам виконавчих органів місцевого самоврядування не дасть можливості суттєво підвищити спроможність органів місцевого самоврядування в цілому, а значить, досягти мети, поставленої оголошеною Президентом України Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Висновки і перспективи подальших розробок. За підсумками аналізу ситуації, що склалася в системі місцевого самоврядування України, з урахуванням досвіду держав - членів Європейського Союзу реформування місцевого самоврядування та відповідно до результатів проведеного соціологічного опитування нами виділено кілька найважливіших проблем, які гальмують зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування і які мають бути розв'язані внаслідок оголошеної Президентом України реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. - 384 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд., доп. - М. : Омега-Л, 2004. - 584 с.
3. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько ; наук. ред. Н. Р. Нижник ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 152 с.
4. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.
5. Дубенко С. Державна кадрова політика в регіонах / С. Дубенко // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 226-230.
6. Олуйко В. М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / В. М. Олуйко ; за ред. Н. Р. Нижник та Г. І. Лелікова. - К. : Наук. світ, 2001. - 237 с.
7. Рачинський А. П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування : навч. посіб. / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2008. - 64 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос) : ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. - Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 385-р. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-%D1%80>.
10. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки від 30 лип. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2419>.
11. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

12. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI (набирає чинності з 1 січ. 2013 р.). - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
15. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 27 квіт. 2011 р. № 504. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13492.html>.
16. Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 верес. 2009 р. № 1134-р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1134-2009-%D1%80>.
17. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 груд. 2009 р. № 1456-р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80>.
18. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 900. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>.
19. Проект Закону про Концепцію реформи місцевого самоврядування : від 26 груд. 2011 р. № 9646. - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42227.
20. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування : від 11 січ. 2012 р. № 9673 - Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42274.
21. Рекомендації стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні : Директорат з питань демократичних інституцій, Страсбург, 20 лип. 2011 р. - Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2374>.
22. Сайт Асоціації міст України. - Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/bill?page=1>.

УДК (37.091+35.08):374]:005.963

Науменко Р.А.,

кандидат педагогічних наук,

старший науковий співробітник, начальник відділу державного управління та аналізу державної політики ІПДУМС НАДУ

Концептуальні засади модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних і управлінських кадрів у сфері позашкільної освіти

Стаття присвячена вирішенню актуальних питань державного регулювання кадрового забезпечення позашкільної освіти. Викладено концептуальні положення щодо модернізації системи післядипломної освіти педагогічних і управлінських кадрів органів державного управління освітою та органів місцевого самоврядування для вдосконалення підготовки професіоналів у сфері позашкільної освіти.

Ключові слова: кадрове забезпечення позашкільної освіти, система післядипломної освіти, управлінські кадри, педагогічні кадри, підвищення кваліфікації, модернізація.

Науменко Р.А. Концептуальные основы модернизации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических и управленческих кадров в сфере внешкольного образования

Статья посвящена решению актуальных вопросов государственного регулирования кадрового обеспечения внешкольного образования. Излагаются концептуальные положения по модернизации системы последипломного образования педагогических и управленческих кадров органов государственного управления образованием и органов местного самоуправления для совершенствования подготовки профессионалов в сфере внешкольного образования.

Ключевые слова: кадровое обеспечение внешкольного образования, система последипломного образования, управленческие кадры, педагогические кадры, повышение квалификации, модернизация.