

СУЧАСНИЙ СТАН ПРОФЕСІЙНО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО СКЛАДУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бублій М.П.

Харківський регіональний інститут

Національної академії державного управління при Президентові України

В статті досліджено сучасний стан професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування та запропоновано напрями його вдосконалення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, професіоналізація, кваліфікаційний рівень, кадри, підбір та відбір кадрів, плинність кадрів.

Постановка проблеми. Децентралізація сучасної системи державного управління, а також реформування місцевого самоврядування значно актуалізують проблему кадрового забезпечення трансформаційних процесів, яка може бути вирішена при виробленні наукових основ формування і функціонування трудового потенціалу корпусу посадових осіб місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання можливе лише при активізації досліджень в області теорії і практики організації діяльності персоналу муніципальної служби.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню методологічних питань розвитку професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування присвячені роботи таких провідних українських вчених, як Г. Атаманчук, С. Бандур, Д. Богиня, В. Брич, В. Воронкова, М. Долішній, Т. Заяць, С. Злупко, Т. Кагановська, В. Кнорринг, Е. Лібанова, І. Мельник, Л. Пустовіт, Л. Шевченко, Л. Шевчук та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що не існує загальноєвропейських підходів до розробки механізмів розвитку професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування, недостатньо виражена економічна ефективність цих процесів в умовах нового ринкового середовища.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасного стану професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування та надання пропозиції стосовно його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У системі органів місцевого самоврядування, зокрема у виконавчих органах місцевих рад, на сьогодні склалася кадрова ситуація, на яку негативно впливають багато факторів. Першим і одним із основних, на нашу думку, є слабка професійна підготовка, дефіцит компетентності значної частини службовців на всіх рівнях муніципального управління. Якщо зробити спробу узагальнити всі недоліки українського апарату муніципальних службовців, спроектувати їх через стан державного управління і звести до єдиного знаменника, то часто він може вирізгитися, на нашу думку, у слабкій інтелектуальній складовій керуючого та оперативного-викону-

юючого персоналу виконавчих органів місцевих рад. Від того, на думку деяких науковців, й виходить, що багато хто з цього персоналу нездатні робити достовірні аналітичні оцінки, прогнозувати тенденції, обґрунтовувати оптимальні та реальні рішення. Не треба мати особливу прозорість, щоб зрозуміти як з великої кількості питань міжнародного та внутрішнього життя мають місце поверхові судження, ілюзорні висновки, помилкові підходи та концепції, які широко тиражуються через ЗМІ [1, с. 205].

Тому першим завданням формування кадрів у виконавчих органах місцевих рад на сьогодні є закладення, розвиток та закріплення інтелектуально-го ядра, яке б відповідало парадигмам ХХІ ст. та було готовим до нових вимог.

Опитування державних службовців щодо найбільш поширених причин плинності кадрів вказує на такі чинники:

- невизначеність кар'єрної перспективи (проходження державної служби не є достатньо прозорим, передбачуваним і таким, що дійсно враховує здібності та професійні здібності людини, яка претендує на зайняття посади державного службовця);
- вплив постійних політичних змін на керівний кадровий склад органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- скорочення посад і неможливість надання іншої посади відповідного рівня;
- незадовільний рівень заробітної плати [6].

Значною проблемою є підвищення кваліфікації працівників органів влади. В останні роки працівники органів влади проходять професійне навчання, як правило, на короткострокових курсах (1-2 тижні) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє глибокій професійній перепідготовці кадрів. Згідно з планом-графіком підвищення кваліфікації Харківської міської ради в 2013 р. було направлено на короткострокові курси 36 осіб, з них 4 особи займають керівні посади, 10 осіб – працівники апарату райдержадміністрації, 22 особи – це працівники інших структурних підрозділів райдержадміністрації. Проводилась робота щодо направлення на навчання до вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління». Так, направлено на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів 2 особи. За 2014 р. у Харківській міській раді підвищили кваліфікацію 81 посадова особа місцевого самоврядування, серед них 2 посадові особи місцевого самоврядування вперше обрані на посади, 8 – новоприйняті працівники. 1 особа підвищила кваліфікацію на постійно діючих курсах при Міністерстві праці та соціальної політики України, 1 особа пройшла навчання за програмою «Державні закупівлі в Україні» в Інституті економічних досліджень, 37 осіб пройшли на-

вчання за програмою виїзного тематичного семінару-тренінгу «Гендерна чутливість та впровадження гендерної політики в Україні» [2].

До проблем також відноситься робота з кадровим резервом. Протягом 2014 р. до кадрового резерву Харківської міської ради зараховано 132 особи, з них 11 осіб зараховано в резерв на керівні посади. Однією з найбільших проблем при формуванні кадрового резерву є недотримання вимог щодо пропорційного представництва кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Так, до кадрового резерву на 2014 р. зараховано 97 жінок (73,48% від загальної кількості) та 35 чоловіків (26,52% від загальної кількості) [2].

Потрібно відзначити, що запорукою побудови України як сучасної правової держави європейського типу є ефективна кадрова робота в органах влади. Адже, кадри є вирішальною ланкою в організації суспільства, його функціонуванні та подальшому прогресивному розвитку. Від того, наскільки вміло підібрано, зокрема, керівний склад, наскільки він компетентний у професійному відношенні, наскільки раціонально реалізується наявний кадровий потенціал залежить успіх і стабільність Української держави.

Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад), обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійній змінюваності. Тому особливою актуальністю набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації, бо 40% сільських, селищних та міських голів, 40-60% депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше.

Інша складова – це формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Згідно до діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі. Більш того, законодавством надається право головам районних, районних у містах, обласних рад, самостійно без проведення конкурсу приймати на службу своїх помічників, радників. Такі положення унеможливають здійснення дієвого контролю за добром кадрів, створюють умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. У свою чергу, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування при наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців.

Станом на 1 січня 2014 р. в органах місцевого самоврядування працювало 99783 посадових осіб місцевого самоврядування, з них, чисельно переважали фахівці у віці 45-55 років, при збереженні низької частки молоді на рівні 27%. Існує проблема плинності кадрів посадових осіб органів місцевого самоврядування, так у 2014 р. було прийнято 16,7%, вибуло 17,5% [11].

Серед працюючих посадових осіб місцевого самоврядування існує таке співвідношення між керівниками і спеціалістами: 26,4% – керівників і 73,6% – спеціалістів [6]. Статистичні дані свідчать про те, що удосконаливши добір спеціалістів III-VII категорій посад на державну службу можна покращити якість їх роботи. Добір кадрів на III-VII категорії посад в органи державної влади має два етапи – набір та підбір – може здійснюватись: на конкурсній основі; за результатами стажування; з кадрового резерву.

Добір персоналу є складною сутністю, яка включає і процес оцінювання професійних якостей кола претендентів, визначення їхньої придатності для виконання посадових обов'язків, і комплекс заходів для забезпечення відповідності індивідуально-психологічних особливостей кандидата на державну службу вимогам професійно-посадової діяльності в органах державної влади [3, с. 85].

Дієвий добір на державну службу є одним з основних завдань державної кадрової політики. Виходячи із цього, можна визначити й решту завдань, які на сучасному етапі мають вирішуватися завдяки кадровій політиці:

- забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування професіоналами;
- підготовка працівників нової генерації;
- створення сприятливих умов для ефективної реалізації персоналом своїх здібностей;
- формування умов співпраці, довіри й відкритості між державою та суспільством.

Вітчизняні науковці зазвичай розглядали проблему добору державних службовців як одне із актуальних завдань державної кадрової політики.

Забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами нового типу, здатними взяти на себе відповідальність і успішно вирішувати назрілі загальнодержавні і регіональні проблеми виділяють як основну мету державної кадрової політики в регіонах [5].

Приймаючи на роботу спеціаліста, доцільно ретельно вивчити його здібності, сильні та слабкі сторони особистісних якостей і фахову підготовку (з урахуванням завдань, які вирішує установа). Вивчення професійних і ділових якостей державних службовців необхідно проводити з урахуванням таких блоків: 1) особистісного; 2) інтелектуального; 3) ділового [7].

Система якісного добору кандидатів має співпадати із системою заохочення щодо питань діяльності в органах державної влади і місцевого самоврядування, утримання й мотивування до відповідальної діяльності на благо суспільства. Для залучення найкращих претендентів на державну службу необхідне проведення маркетингу організації, установлення градації заробітної плати й пільг, удосконалення управління людськими ресурсами, стратегічне та поточне планування потреби в персоналі.

На плинність кадрів, на нашу думку, впливають, насамперед, недосконала система оплати праці державних службовців, потрапляння на державну службу випадкових людей через недостатньо дієвий та потребуючий удосконалення конкурсний відбір та наслідки фінансової світової кризи.

Одним з напрямів кадрового забезпечення є стажування. В українську мову слово стажування прийшло від французької *stage*, від латинської *stadium* та в словнику іншомовних слів означає тимчасове перебування – тривалість діяльності в будь-якій галузі [10, с. 182]. А у великому тлумачному словнику сучасної української мови стажування це – 1) проходження іспитового терміну (після закінчення спеціального ВНЗ) перед зарахуванням до штату виробництва, установи і т. ін. 2) підвищення кваліфікації в певній установі, навчальному закладі і т. ін. 3) проходження тими, хто навчається, виробничої практики для набуття досвіду й оволодіння фахом.

Метою стажування повинно бути формування і закріплення на практиці професійних знань, умінь і навичок, отриманих державними службовцями в результаті теоретичної підготовки. До основних

завдань стажування можна віднести: підготовка державного службовця до заміщення конкретної посади державного службовця; здобуття та накопичення передового досвіду управлінської діяльності; вироблення стратегічної програми майбутньої службової діяльності та конкретних планів найближчих дій; випробування державного службовця з погляду доцільності та можливості його просування по службі.

Стажування в державних органах влади регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804 «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [8]. Згідно зазначеного Положення стажування можуть проходити як особи, що вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

- стажування є ефективною формою безперервної освіти, воно допомагає синтезувати вивчене, створює необхідність у закріпленні теоретичних знань на практиці черпаючи при цьому додаткові знання;

- стажування сприяє набуттю практичних навичок в органах державної влади потенційними державними службовцями, випускниками вищих навчальних закладів, доповнюючи їх теоретичними знаннями;

- стажування систематизує удосконалення знань та формує необхідні навички працюючих державних службовців для ефективного виконання своїх посадових обов'язків.

Демографічний чинник також є одним із визначальних для забезпечення формування трудового потенціалу посадовців місцевого самоврядування, а проблеми демографічного розвитку (високий рівень передчасної смертності населення та критично низький рівень народжуваності, старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст) слід розглядати як першочергові.

Чисельність жінок-посадовців органів місцевого самоврядування в 2013 р. становила 74877 осіб, що більш ніж втричі більше за чисельність чоловіків – 23240. Вікова структура свідчить, що в середньому найбільше посадовців вікової групи 46-54 роки (31,3%). За статеву ознакою чоловіків найбільша чисельність серед категорії осіб 36-45 років – 7172 осіб, а жінок 46-54 років – 25 446 осіб [6].

Із внесенням змін до Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» молодими вважаються службовці віком до 35 років. Таких в органах місцевого самоврядування, згідно із статистичними даними, в Україні станом на початок 2013 р. було 27818 осіб, або всього 28,4% від чисельності всіх посадовців, що значно менше аналогічного показника в державній службі, де він складає 50,1% від усіх працюючих [6]. Можна зробити висновок, що робота в органах місцевого самоврядування не захоплює молодь, яка вже має відповідну освіту.

Сучасна кадрова політика базується на принципі формування керівних кадрів в місцевих органах влади за політичним критерієм. Зміст запропонованих урядом реформ вимагає використання методів комплектації персоналу, заснованих на принципі професіоналізму і компетентності. Професіоналізм – це не тільки володіння необхідним комплексом знань та навичок, а й вміння приймати обґрунтовані управлінські рішення [4, с. 222].

Життєві потреби громади значною мірою покладаються на компетентність органів місцевого самоврядування. Саме посадові особи місцевого са-

моврядування мають вирішувати проблеми, які виникають у мешканців села, селища або міста. При цьому професіоналізм людей, які зайняті в органах місцевого самоврядування, передбачає не тільки галузеві знання, а насамперед знання і розуміння механізмів взаємодії держави, суспільства і окремих громадян та вміння ефективно використовувати ці знання на практиці.

Тому професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування має свою специфіку порівняно з організацією навчання державних службовців.

По-перше, організація роботи посадових осіб місцевого самоврядування відбувається відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9].

По-друге, змінюється обсяг та зміст повноважень і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, району, області.

По-третє, в Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та на «постійні» посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону України «Про місцеве самоврядування» (технічні працівники та обслуговуючий персонал). До виборних посад належать ті, що обираються територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються або затверджуються відповідним органом самоврядування. Впливати на цей процес практично неможливо. До «постійних» посад відносять ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Також існує поділ на керівників і спеціалістів. Тому різниця набуття посади та проходження служби в органах місцевого самоврядування унеможливило створення стандартної системи організації професійного навчання.

По-четверте, служба в органах місцевого самоврядування залежить від чотирирічної циклічності (від виборів до виборів). Цей фактор створює деякі проблеми, що стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях.

Висновки і пропозиції. Особливістю кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування є виборність посад і, відповідно, їхня постійна змінюваність. Особливо гостро проблема професіоналізму постає після чергових виборів міських, селищних голів та депутатів місцевих рад, склад яких суттєво оновлюється. Це, у свою чергу, приводить до кадрових змін серед посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються.

Аналіз сучасного стану професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про зниження їх кваліфікаційного рівня, зокрема через недостатню конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень. Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад) обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійною змінюваністю. Ця особливість (40% сільських, селищних та міських голів, 40-60% депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше) має стати об'єктивною підставою для підвищення їх кваліфікації.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що професійні якості посадових осіб органів місцевого самоврядування мають відповідати рівню тих соціально-економічних завдань, які вони повинні вирішувати на підвідомчих їм територіях.

Список літератури:

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 305 с.
2. Звіт про діяльність виконавчих органів Харківської міської ради у 2013 році [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Харківської міської ради. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/otchet-o-deyatelnosti-ispolnitelnyh-organov-harkovskogo-gorodskogo-soveta-v-2012-44342.html>
3. Кагановська Т. Шляхи удосконалення кадрового забезпечення державного управління / Т. Кагановська // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 83-90.
4. Кнорринг В. И. Основы государственного и муниципального управления / В. И. Кнорринг. – М.: Экзамен, 2004. – 285 с.
5. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс] / І. М. Мельник. – Режим доступу: www.academy.gov.ua
6. Національне агентство України з питань державної служби [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/control/uk/index>
7. Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
8. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.1994 № 804. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF>
9. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
10. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / [Укладачі Л. О. Пустовіт та ін.]. – К.: Довіра, 2000. – 1081 с.
11. Формування та розвиток кадрового резерву як важливий елемент модернізації державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/reformi/dodatok1.doc>

Бублий М.П.

Харьковский региональный институт
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-КВАЛИФИКАЦИОННОГО СОСТАВА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье исследовано современное состояние профессионально-квалификационного состава должностных лиц местного самоуправления и предложены направления его совершенствования.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, профессионализация, квалификационный уровень, кадры, подбор и отбор кадров, текучесть кадров

Bubliy M.P.

Kharkiv Regional Institute,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

CURRENT STATE OF PROFESSIONAL QUALIFICATION OF OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The article examines current state of professional qualification of officials of local self-government and the ways of its improvement.

Keywords: local government, local government bodies and officials of local self-government, professionalism, level of qualification, personnel, recruitment and selection of personnel, the turnover rate.