

УДК 323.2

О. А. Матета
кандидат політичних наук,
доцент кафедри суспільно-політичних наук
Кременчуцького льотного коледжу
Національного авіаційного університету

КОМПЕТЕНТНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Існування прозорого й представницького місцевого самоврядування є необхідною умовою створення життєздатного демократичного організму. Сама сутність самоврядування виражається в його здатності вирішувати проблеми, що виникають на локальному рівні. На відміну від західних суспільств, які мають тривалі традиції самоврядування й самоорганізації, у пострадянських країнах спостерігається дефіцит політичного та культурного досвіду функціонування місцевого самоврядування як структури громадянського суспільства. Відтак актуалізується розроблення державно-управлінського механізму оптимізації інтересів держави та місцевих громад з урахуванням соціокультурних чинників.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» було прийнято в 1997 р., відтоді майже щороку приймалися поправки та зміни, останні з яких датуються 2017 р. Ми згодні з думкою експертів про те, що система місцевого самоврядування досі не задовольняє потреби суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення й 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.

До основних причин такого стану, на нашу думку, можна віднести пасивність і патерналізм українських громадян на місцях та, як наслідок, непрофесійність і корумпованість місцевих політичних еліт.

Стан опрацювання проблеми. Дослідження проблем формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування знаходимо в працях В. Авер'янова, В. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Белоліпецького, А. Деркача, П. Джарвіса, О. Воронько, О. Яковенко, В. Олуйка, О. Оболенського, В. Гошовської, Ю. Кальниша, І. Козюри, В. Лугового, В. Присяжнюка, А. Чемериса та інших учених. У розробках цих науковців приділена увага багатьом важливим питанням кадрової політики й роботи з персоналом у сфері державної служби та в органах місцевого самоврядування. Здебільшого дослідники зосереджували увагу на вивченні функцій, повноважень, а також необхідності піднесення на якісно новий рівень кадрової роботи в органах місцевого самоврядування. Особливості ж моделювання пошуку й відбору кадрів в органи місцевого самоврядування залишались поза увагою науковців та не були предметом комплексного вивчення.

Метою статті є визначення проблем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

та пошук шляхів формування управлінців нової якості в сучасних територіальних громадах.

Вклад основного матеріалу. Децентралізація сучасної системи державного управління, а також реформування місцевого самоврядування значно актуалізують проблему кадрового забезпечення трансформаційних процесів, яка може бути вирішена під час вироблення наукових основ формування й функціонування трудового потенціалу корпусу посадових осіб місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання можливе лише під час активізації досліджень у галузі теорії та практики організації діяльності персоналу муніципальної служби.

Цікавими є дані, отримані Київським міжнародним інститутом соціології під час проведення Всеукраїнського соціологічного дослідження «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» у вересні – жовтні 2015 р. За його результатами можна оцінити рівні *сприйняття можливих наслідків реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні*.

Зміни в Україні респонденти визначають таким чином:

- 42% очікують на покращення ситуації в Україні;
- 29% вважають, що нічого не зміниться;
- 10% вважають, що ситуація тільки погіршиться.

Зміни у своєму населеному пункті опитані особи бачать такими:

- 39% очікують на покращення ситуації у своєму населеному пункті;
- 32% вважають, що нічого не зміниться;
- 8% вважають, що ситуація тільки погіршиться;
- 60% очікують зменшення корупції та свавілля чиновників;

– 49,2% очікують поліпшення якості й доступності послуг;

– 46,9% бажають прискорення розв'язання конфлікту на Сході України;

– 40,4% очікують покращення добробуту громад міст, селищ і сіл;

– 32,2% бажають відродження та розвитку України загалом;

– 29,5% очікують збільшення можливостей для простих громадян впливати на рішення влади;

– 17,1% бачать підвищення професійності й ефективності влади;

– 12,8% інших думок [1].

Міжнародний центр перспективних досліджень у 2015 р. провів експертне опитування на тему «Оцінка проведення реформи децентралізації». Цікавими для нашого дослідження є дані щодо проблем у реалізації реформи децентралізації влади. Зокрема, респонденти називають такі проблеми:

- 75% – пасивність і патерналізм українських громадян на місцях;
- 58% – непрофесійність та корумпованість місцевих еліт;
- 43% – «опір системи»;
- 25% – небажання центральної влади віддавати значні фінансові ресурси до регіонів;
- 18% – надмірну конкуренцію між регіональними елітами та політиками;
- 18% – війну на Донбасі та анексію Криму;
- 7% – реформатори не враховують регіональні особливості кожного регіону [2].

Як бачимо, громадяни України покладають великі сподівання на реформу децентралізації влади, водночас викликають серйозне занепокоєння пасивність і патерналізм українців на місцях (75%) та особливо непрофесійність і корумпованість місцевих еліт (58%).

Історичні традиції й культурна спадщина радянського періоду, як і реалії періоду трансформації, відіграють важливу роль у формуванні існуючих практик громадянської участі в територіальних громадах щодо функціонування місцевого самоврядування. Виокремлюють такі важливі чинники, як колективізм, патерналізм і підпорядкування владі, орієнтація на зовнішні джерела дії, інертність і страх, правовий нігілізм тощо [3, с. 381].

Постійна апеляція до влади на тлі низької соціальної активності мешканців територіальних громад зумовлює також низькі темпи інституціоналізації практик

місцевого самоврядування. Прикладом може слугувати незначна кількість створених об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) в Україні, повільне виникнення нових об'єднань територіальних громад (далі – ОТГ), досить часто під тиском реформи децентралізації, що зумовлює безпорадні утворення, які не можуть навіть освоїти кошти, виділені державною владою на розвиток територіальних громад (див. табл. 1).

Коментуючи ситуацію, перший заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Негода пояснив це нестачею кваліфікованих кадрів в ОТГ, здатних підготувати належним чином заявку, а відтак і проект на отримання державної субвенції. Унаслідок цього в Міністерства фінансів України та в парламенту формується враження, що ці кошти громадам взагалі не потрібні [4].

Ф. Фукуяма із цього приводу зазначає: «Схильність до самоорганізації є саме тим складником, який безумовно необхідний для успішної роботи демократичних інститутів. <...> Однак будь-яка така система не може бути побудована з опорою на масу неорганізованих та ізольованих один від одного індивідів, спроможних формувати власні погляди й пріоритети, про які стає відомо лише під час виборів» [5, с. 75].

Звертаючись до термінології, зауважимо, що дієздатність територіальних громад – це спроможність територіальних громад (їх членів, тобто місцевих жителів) справляти реальний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, які, як показує

Таблиця 1

Об'єднані громади, які не подали до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проекти на кошти інфраструктурної субвенції станом на 29 серпня 2017 р.

Область	Назва об'єднаної територіальної громади
Вінницька	Вапнярська, Ситковецька
Волинська	Поворська, Поромівська
Дніпропетровська	Сурсько-Литовська, Вакулівська (Жовтнева), Божедарівська, Новолатівська, Лихівська
Житомирська	Вишевицька, Иршанська, Потіївська, Високівська, Дубрівська, Брусилівська, Барашівська, Горциківська, Ушомирська, Коростишівська, Чоповицька, Городницька, Чижівська, Квітнева, Миропільська, Хорошівська, Вільська
Київська	Калитянська, Пісківська
Кіровоградська	Великоандрусівська
Луганська	Новопсковська
Львівська	Луківська, Міженецька
Миколаївська	Веснянська, Нечаянська, Галицинівська, Ольшанська, Шевченківська, Коблівська, Бузька, Веселинівська, Баштанська, Воскресенська, Олександрівська, Прибужанівська, Михайлівська (Улянська), Чорноморська
Одеська	Тузлівська, Розквітівська, Маразлівська, Коноплянська, Ширяївська
Полтавська	Недогарківська, Омельницька, Пирятинська, Покровсько-Багачанська, Піщанська, Новознам'янська (Червонознам'янська), Новоаврамівська, Решетилівська, Великосорочинська
Рівненська	Крупецька, Радивилівська, Смизька, Пісківська, Боремельська, Млинівська
Тернопільська	Заводська, Золотниківська, Козлівська, Колиндянська, Колоденська, Коропецька, Лопушненська, Мельниця-Подільська, Озерянська, Почаївська, Скала-Подільська, Скориківська, Борщівська, Вишнівецька, Вільче-Золотецька, Борсуківська, Черниховецька
Херсонська	Хрестівська, Зеленопідська, Тавричанська, Гладківська, Мирненська, Григорівська, Великокопанівська
Хмельницька	Наркевицька, Китайгородська, Берездівська, Старосинявська, Розсошанська, Гуківська
Чернівецька	Мамалізька, Терблеченська
Чернігівська	Деснянська, Вертіївська, Лосинівська, Батурицька, Гончарівська, Іванівська, Михайло-Коцюбинська
Всього	105

практика, не завжди є законними й прийнятими на користь громаді. Умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення в населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність прямо пов'язана з етнокультурними й соціально-психологічними взаємовідносинами особи та місцевого самоврядування крізь призму прав і свобод людини й громадянина [6]. Дієздатність територіальної громади можна розглядати в контексті вирішення питання стосовно того, чи здатна громада до самостійного здійснення прав та обов'язків. Більшість наших громадян виховані в дусі патерналізму, тобто пасивного очікування вирішення їхніх проблем державою чи публічною владою загалом. Така ситуація призводить до того, що громадяни, маючи право на участь у місцевому самоврядуванні, ним не користуються.

Варто зазначити, що запорукою побудови України як сучасної правової держави європейського типу є ефективна кадрова робота в органах місцевого самоврядування. Адже кадри є вирішальною ланкою в організації суспільства, його функціонуванні та подальшому прогресивному розвитку. Від того, наскільки вмело підібрано, зокрема, керівний склад, наскільки він компетентний у професійному плані, наскільки раціонально реалізується наявний кадровий потенціал, залежать успіх і стабільність окремих регіонів та всієї Української держави [7, с. 526].

Професіоналізація кадрів місцевого самоврядування передбачає підвищення рівня їх професійної компетентності, в основу якої покладена не лише вже здобута професійна освіта, а й готовність та спроможність посадовця до систематичного оновлення професійних знань, умінь і навичок, що є невід'ємним компонентом їх професійної компетентності. Професіоналізацію посадових осіб місцевого самоврядування здійснює система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, що покликана забезпечити суспільство й територіальні громади професійно компетентними посадовими особами місцевого самоврядування, здатними ефективно вирішувати професійні завдання щодо подальшого розвитку територіальної громади та професійної діяльності.

Критерії професіоналізму особи посадовця, на думку Г. Кушнір, є такими:

- стратегічний тип мислення, творчі здібності;
- володіння етичною культурою, що вимагає таких особистих якостей, як чесність, порядність, коректність, ввічливість, демократизм тощо, а також здатність працювати в умовах інформаційної невизначеності, знаходити найбільш адекватні управлінській ситуації шляхи, методи й способи вирішення гострих проблемних питань територіальної громади в межах наданих повноважень, надавати високоякісні послуги населенню шляхом підвищення ефективності та результативності власної управлінської діяльності;
- схильність до вироблення й застосування вже відомих інноваційних методів і технологій управління;
- уміння акумулювати енергію та здібності всіх учасників спільної діяльності для вирішення професійних завдань, а також гармонізувати відносини місцевої влади та громади для створення умов ефективної життєдіяльності територіальної громади, підвищення престижу й авторитету місцевого самоврядування [8, с. 12].

Якщо зробити спробу узагальнити всі недоліки українського апарату муніципальних службовців, спроектувати їх через стан державного управління та звести до єдиного знаменника, то він часто може виразитись, на думку деяких науковців, у слабкому інтелектуальному складнику керуючого та оперативного-виконавчого персоналу наших органів місцевих рад. Від того й виходить, що багато хто із цього персоналу не здатний робити достовірні аналітичні оцінки, прогнозувати тенденції, приймати оптимальні рішення.

Значною проблемою в Україні є підвищення кваліфікації працівників органів місцевої влади. Діє Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 30 березня 2015 р. № 65 (зі змінами від 11 квітня 2016 р.) [9]. Проте в останні роки працівники цих органів проходять професійне навчання, як правило, на короткострокових, найчастіше формальних курсах (1–2 тижні) інформаційно-оперативного характеру, що не сприяє глибокій професійній перепідготовці кадрів. Працівники органів місцевого самоврядування практично не охоплені можливістю отримати повну професійну освіту, яка необхідна для роботи в представницьких і виконавчих органах міст, сіл, селищ. У створенні такої системи одним із важливих її елементів має стати система професійної підготовки фахівців для органів місцевого самоврядування. Формування такої системи є важливим і необхідним фактором зміцнення державності, підвищення ролі й значення регіонів у загальнодержавному економічному та соціальному зростанні, що позитивно вплине на всю систему державного управління.

Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад) зумовлена їх виборністю та, відповідно, постійною змінюваністю. Тому особливої актуальності набуває проблема забезпечення фаховості цих структур через створення системи підвищення кваліфікації, оскільки 40% сільських, селищних і міських голів, 40–60% депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше. Інший складник – формування кадрів для структур відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ці призначення віднесені до компетенції сільських, селищних, міських голів, голів районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі [10]. Більше 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 під час зарахування на посади. У свою чергу населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на кадрову політику органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного, фахового рівня посадовців. Перед виборами кандидати в мери міст, як правило, обіцяють призначити керівників виконавчої влади прозоро й через конкурси. Натомість після обрання «ховають» кадрові призначення, посилаючись

на просування по службі осіб, зарахованих до кадрового резерву. У результаті створюються такі ієрархії, де особисті відносини часто стають визначальними для кар'єри, що веде до різкого підвищення значення апаратної політики. Суб'єкти таких ієрархій залучаються до створення й підтримки внутрішньомережевих зв'язків, і ця діяльність відволікає їх від виконання покладених на них обов'язків. У такому разі структури неформальних відносин починають домінувати, ієрархія заповнюється некомпетентними людьми, які замість виконання безпосередніх обов'язків займаються виключно забезпеченням сітвого капіталу, необхідного для просування ієрархічними сходами.

Звертаючись до досвіду європейських країн, які успішно реалізували проект децентралізації влади, бачимо приділення ними великої уваги рівню компетентності посадових осіб державних служб і місцевого самоврядування. У більшості демократичних країн конкурсна процедура – єдиний можливий спосіб доступу на публічну службу (за незначними винятками для посад із яскраво політичним характером), а тому є головною ознакою, за якою відрізняють публічно-службові відносини від трудових відносин громадян, що зайняті в органах публічної влади. Так, у Франції прийняття на публічну службу здійснюється за конкурсом, який поєднується з подальшим навчанням у школах державних службовців, здачею іспитів після закінчення навчання та призначенням на посаду залежно від їх результатів. Конкурс є також основною формою відбору під час просування по службі. Кадрового резерву в нашому розумінні, як і в інших західних країнах, не існує. Поза конкурсом державний службовець може просунути за умови успішного виконання впродовж 2 років більш складної й відповідальної роботи, ніж передбачено його посадовими обов'язками.

В Іспанії під час прийняття на публічну службу приблизно 97% вакантних посад заміщуються за конкурсом і тільки 3% – за вільним призначенням. Конкурс становить чітку систему призначення на посаду: у цьому разі до уваги беруться виключно позитивні характеристики, що відповідають кожному робочому місцю, такі як певний професійний рівень, оцінки виконуваної роботи, результати навчання та підвищення кваліфікації, стаж роботи.

У Німеччині застосовують особливі відбірні процедури, які відрізняються своєю поетапністю. Статус чиновника найвищої категорії «А» можна набути після поетапного відбору та вільного прийняття на кадрову службу. Кандидат на кадрову службу з університетською освітою (переважно юристи) має успішно скласти перший державний іспит і пройти відбір на підготовчу службу. Відібрані кандидати впродовж 2–3 років проходять підготовчу службу (приблизно 70% цього часу припадає на стажування на різних посадах і в органах різного рівня, 30% – на навчання). Вони мають витримати другий державний іспит та отримати звання «асесора», яке засвідчує здатність займати посади на кадровій службі, і потім успішно пройти процедуру відбору на вакантну посаду [11, с. 67]. Така практика, на нашу думку, заслуговує на використання в Україні.

Висновки. На наше переконання, підвищення ефективності застосування кадрового резерву на місцевому рівні потребує посилення механізмів прозорості при-

значення на посади та реформування кадрових служб органів місцевого самоврядування. Посадовці повинні володіти якостями, знаннями й навичками, які відповідають завданням, характеру та змісту служби в органах місцевого самоврядування. Ефективність діяльності місцевого самоврядування суттєво залежить від організації діяльності їх посадових осіб, якісного проведення добору, розстановки, професійної підготовки й підвищення кваліфікації кадрів, а також від рівня професійної компетентності посадовців та їх відповідності сучасним вимогам. Для України є доцільним запровадження відкритого конкурсного набору на всі посади публічної служби, що має сприяти комплектації органів місцевого самоврядування високопрофесійними фахівцями, у тому числі з національної економіки, та стимулювати професійне зростання працюючих публічних службовців. Крім того, доцільним вважаємо запровадження інституту підготовчої служби, що мало б поліпшити якість корпусу публічних службовців і підвищувати його стабільність.

В Україні поки що немає узагальнюючої наукової праці з питань особливостей моделювання системи пошуку й відбору кадрів в органах місцевого самоврядування, не створено систему безперервної професійної освіти кадрів для органів місцевого самоврядування, яка б готувала управлінців нової якості, адекватних вимогам реформ і здатних ефективно вирішувати покладені на них державні завдання й функції, допомагаючи при цьому максимального узгодження інтересів усього суспільства.

Література

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: всеукраїнське соціологічне дослідження / Київський міжнародний інститут соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kiis.com.ua/materials/news/20151202_Decentr_rep/AReport_Decentralization_ukr.pdf.
2. Оцінка проведення реформи децентралізації: експертне опитування / Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/ekspertneopituvannya.pdf>.
3. Ровинська К. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект / К. Ровинська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2013. – Вип. 3. – С. 380–388.
4. Негода В. Пасивність третини ОТГ спонукають до перегляду порядку надання їм державної фінансової підтримки / В. Негода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/6674>.
5. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма. – Пер. с англ. – М.: АСТ; Ермак, 2006. – 730 с.
6. Барвіцький В. Формування дієздатних територіальних громад з позицій верховенства права / В. Барвіцький // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». – 2010. – Вип. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/6.pdf.
7. Бублій М. Сучасний стан професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування / М. Бублій // Молодий вчений. – 2014. – № 2(17). – С. 526–529.

8. Кушнірова Г. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Г. Кушнірова. – К., 2011. – 23 с.

9. Про затвердження вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30 березня 2015 р. № 65 (зі змінами від 11 квітня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>.

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 2 серпня 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [А. Кірмач, В. Тимошук, М. Фігель, А. Школик, Н. Янюк]; за заг. ред. В. Тимошука, А. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

Анотація

Матета О. А. Компетентність посадових осіб в органах місцевого самоврядування. – Стаття.

Охарактеризовано сучасний стан місцевого самоврядування в Україні. Зазначено, що пасивність і патерналізм українських громадян та непрофесійність і корумпованість посадових осіб є основними вадами в реформуванні місцевого самоврядування. Визначено проблеми компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та встановлено критерії їх відповідності сучасним вимогам. Порівняно добір, професійну підготовку й підвищення кваліфікації управлінців місцевого самоврядування в Україні з європейськими країнами, які успішно реалізували проект децентралізації влади. Здійснено пошук новітніх шляхів формування управлінської еліти в об'єднаних територіальних громадах.

Ключові слова: місцеве самоврядування, патерналізм, компетентність посадових осіб, децентралізація влади, територіальні громади.

Аннотация

Матета А. А. Компетентность должностных лиц в органах местного самоуправления. – Статья.

Охарактеризовано современное состояние местного самоуправления в Украине. Отмечено, что пассивность и патернализм украинских граждан и непрофессионализм и коррумпированность должностных лиц являются основными недостатками в реформировании местного самоуправления. Определены проблемы компетентности должностных лиц местного самоуправления и установлены критерии их соответствия современным требованиям. Сравнен отбор, подготовка и повышение квалификации управленцев местного самоуправления в Украине с европейскими странами, которые успешно реализовали проект децентрализации власти. Осуществлен поиск новых путей формирования управленческой элиты в объединенных территориальных общинах.

Ключевые слова: местное самоуправление, патернализм, компетентность должностных лиц, децентрализация власти, территориальные общины.

Summary

Mateta A. A. Competence of officials in local self-government. – Article.

The modern state of local self-government in Ukraine is described. It was also observed that the inaction and paternalism of Ukrainian citizens, unprofessional treatment and corrupt of public officials are the main shortcomings in reforming the local self-government. The competence's problems of officials in local self-government is clearly defined. And the compliance criteria to modern requirements are established. The selection, the preparation and skills development of officials in local self-government in Ukraine with European countries is compared. They have successfully implemented the project of the decentralization of authority. These new ways of creating a managerial elite in the united territorial community are researched.

Key words: local government, paternalism, competence of officials, decentralization of authority, territorial communities.