

*Круп'як Л.Б. к.е.н., доцент кафедри державного  
і муніципального управління Тернопільського  
національного економічного університету*

## **ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ПЕРСОНАЛУ ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ**

Одним з найважливіших напрямків державної політики України на сучасному етапі є розвиток муніципальних утворень, ефективність якого залежить від професійної компетентності та ділової активності персоналу.

Проблеми підвищення професіоналізму персоналу вивчали І.В. Розпутенко, В.О. Губенко, Н.Г. Протасова, Н.В. Грицяк [2], Ю.С. Кальниш, Л. Штика, І. Казюра [5]. Однак формування дієвої моделі професійного розвитку кадрів місцевого самоврядування потребує глибшого дослідження, зокрема певного узагальнення, уточнення та поновлення її змістовних і структурних компонентів. Робота в органах місцевого самоврядування місцевого самоврядування має свою специфіку, вимагає особливих знань та навиків, максимального наближення до реалій життя, до конкретної практики.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснює як, власне, самоврядні, так і делеговані функції державного управління, якщо самоврядні функції є дискреційними (такими, які громада може визначати самостійно), то делеговані (передусім функції виконавчої влади) є обов'язковими, що певним чином вбудовує місцеве самоврядування в систему державного управління й обумовлює його організаційні засади, функції органів місцевого самоврядування, останні є загально управлінськими функціями щодо реалізації основних напрямів діяльності у різних сферах, зокрема адміністративній, економічній, соціальній, культурно-освітній, екологічній тощо. Ці функції обумовлюють організаційну та професійно-посадову структуру органу місцевого самоврядування - середовища, де здійснюється конкретна трудова діяльність, відбувається розвиток, спеціалізація, виокремлення трудових функцій, тобто професіоналізація, де формуються

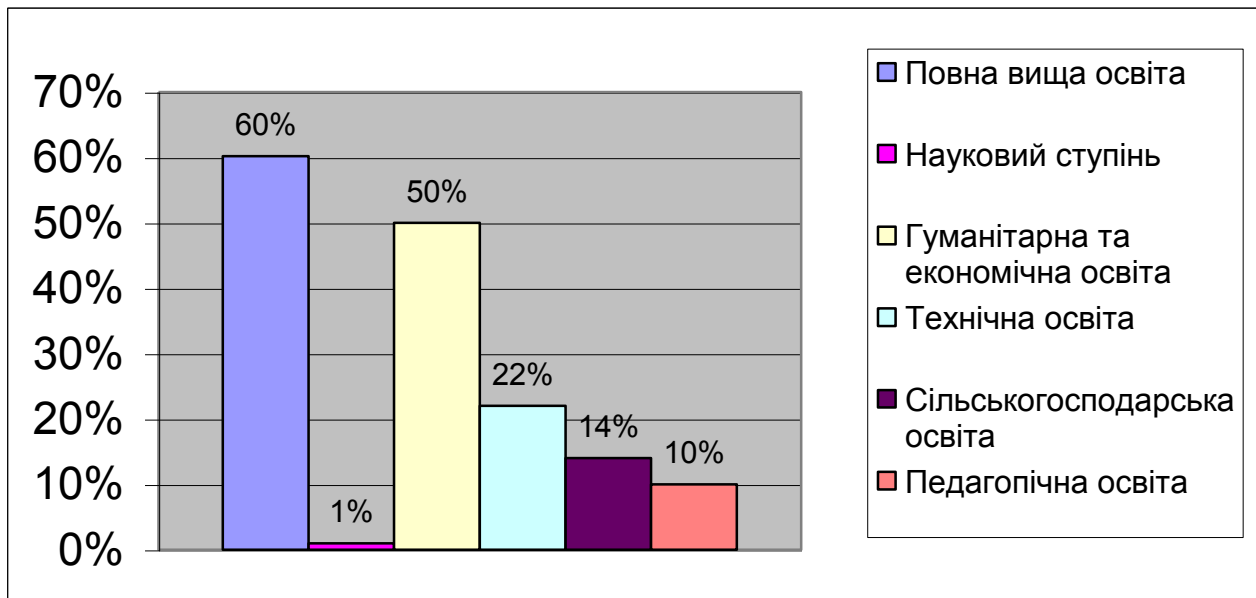
кадри і, як наслідок, виникає потреба в їх професійній підготовці та удосконаленні.

Однак слід відзначити, що повноваженням у вирішенні багатьох проблем життя, наданим територіальним громадам, нерідко не відповідає загальна управлінська і юридична культура кадрів. Тому ефективність управління соціально-економічним та культурним розвитком територій суттєво залежить від досягнутого потенціалу кадрового забезпечення місцевих органів влади. Завдання щодо покращення якості управлінських послуг, які надаються громадянам органами місцевого самоврядування, можна вирішити, лише налагодивши безперервне професійне навчання персоналу цих органів. Таким чином, підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів є основними завданнями управління персоналом, визначеними Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [1].

Необхідність організації належного інформування про зміни в нормативно-правовій базі та навчання ефективних форм і методів роботи депутатів і персоналу муніципальних органів зумовлена, як досить частою зміною законів і інструкцій, так і періодичним оновленням депутатського корпусу районної ради і рад базового рівня та сільських голів, внаслідок проведення виборів до місцевих рад.

Аналіз кадрового забезпечення органів самоврядування після чергових виборів до місцевих рад зажди виявляє певну кадрову ротацію на виборних посадах, зокрема голів та секретарів муніципальних органів. З огляду на відсутність освітніх цензів у виборчому законодавстві ці посади займають громадяни, які володіють різним освітньо-кваліфікаційним рівнем, і оскільки до обрання на посаду, вони, як правило, не проходять спеціальної підготовки, то перед ними постає необхідність підвищити свою кваліфікацію з метою належного виконання посадових обов'язків.

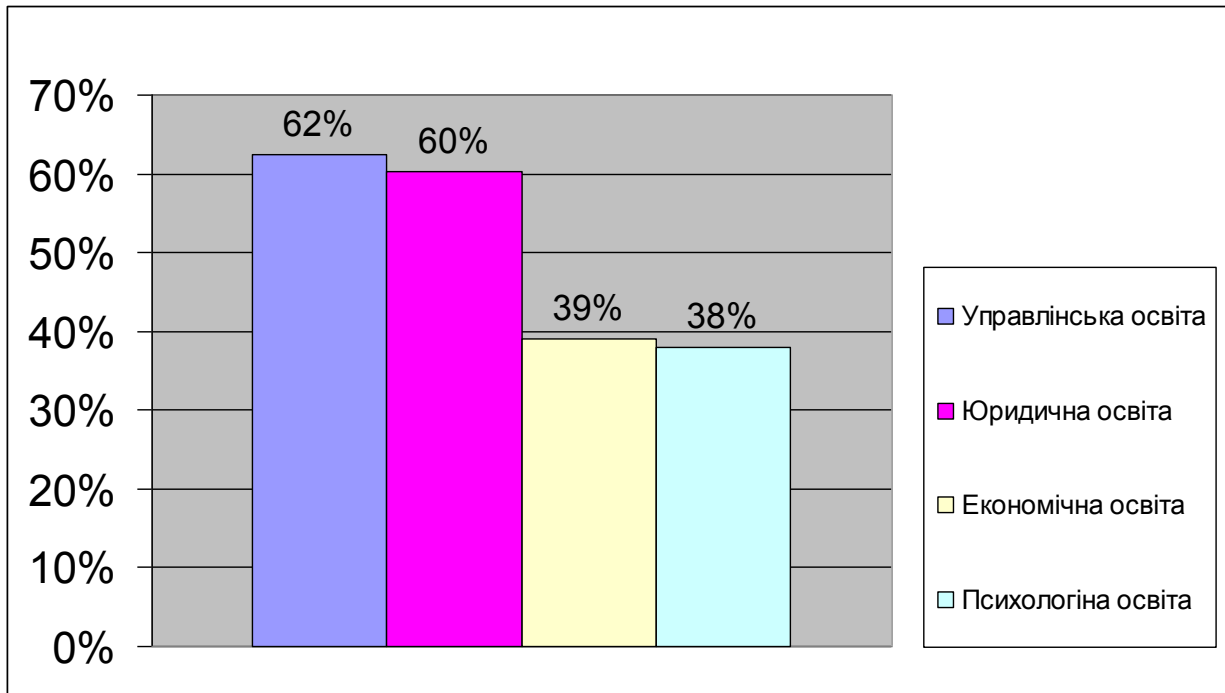
Посадові особи місцевого самоврядування мають досить різноманітну освіту та високий освітній рівень (див. Діаграма 1).



**Діаграма 1. Наявність освіти в посадових осіб місцевого самоврядування України станом на 01.01.2006р.**

Аналізуючи наявність освіти в посадових осіб місцевого самоврядування України станом на 01.01.2006 року бачимо, що 60% осіб отримали повну вищу освіту, (зокрема 79% керівників та 52% спеціалістів); 1% мають науковий ступінь. Частка осіб, які отримали гуманітарну та економічну освіту - 50%; технічну освіту - 22%; сільськогосподарську – 14; педагогічну - 10%. Але не менш суттєвим показником є набутий професійний досвід, де найбільшою мірою професійній діяльності в органах місцевого самоврядування сприяє попередня робота в якості депутата місцевих рад (44%), господарська (31%), фінансово-економічна (27%), партійна (17%), профспілкова (10%). [5].

У складній професійній структурі органів місцевого самоврядування суттєвою є частка управлінської діяльності, де кількість керівників у цих органах складає 31,4%, тобто кожен третій працівник органу місцевого самоврядування безпосередньо здійснює загальноуправлінські функції (планування, організації, координації, мотивування, контролю тощо). Це підтверджується оцінками експертів, щодо першочергової потреби в управлінській освіті у цій сфері (62%) (див. Діаграма 2).



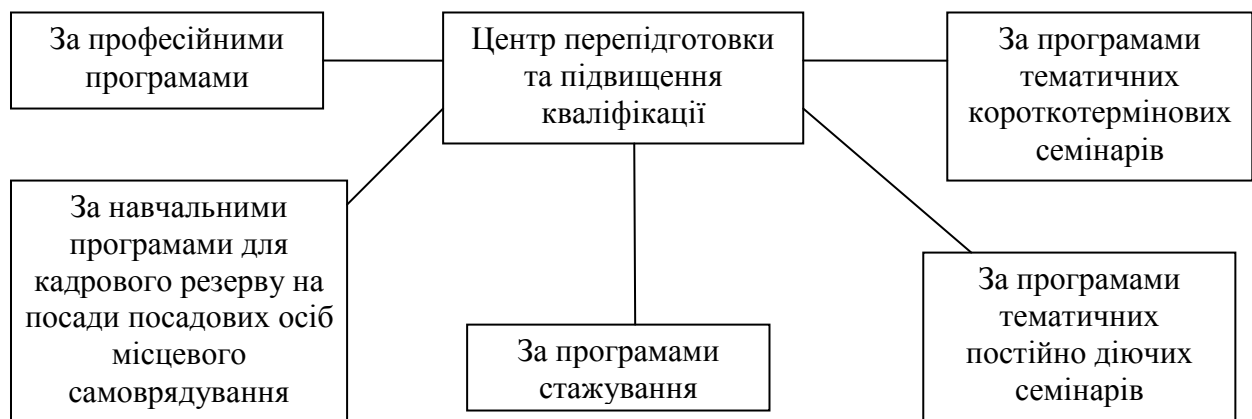
**Діаграма 2. Оцінка респондентів, щодо отримання базової освіти посадовими особами місцевого самоврядування в Україні**

Ефективне державне управління, що формується в сучасній Україні, потребує нових підходів до розв'язання проблем кадрового забезпечення складу органів місцевого самоврядування. Але стан розв'язання зазначених проблем незадовільний. Особливо це стосується розробки стратегії, довготривалого програмування та прогнозування кадрових процесів, створення дієвої системи формування кадрового резерву, добору, навчання, підвищення кваліфікації та службового просування управлінських кадрів. Нормативно-правова база не завжди дає змогу розробити розгалужену систему безперервного навчання кадрів, а наявні наукові, навчально-методичні, матеріально-технічні, фінансові та педагогічні ресурси не завжди відповідають сучасним вимогам підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», як і підзаконними нормативно-правовими актами, чітко не регламентовано процес організації підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Окрім того, система місцевих органів влади у кожному регіоні залежить від його характерних особливостей. Тому в різних

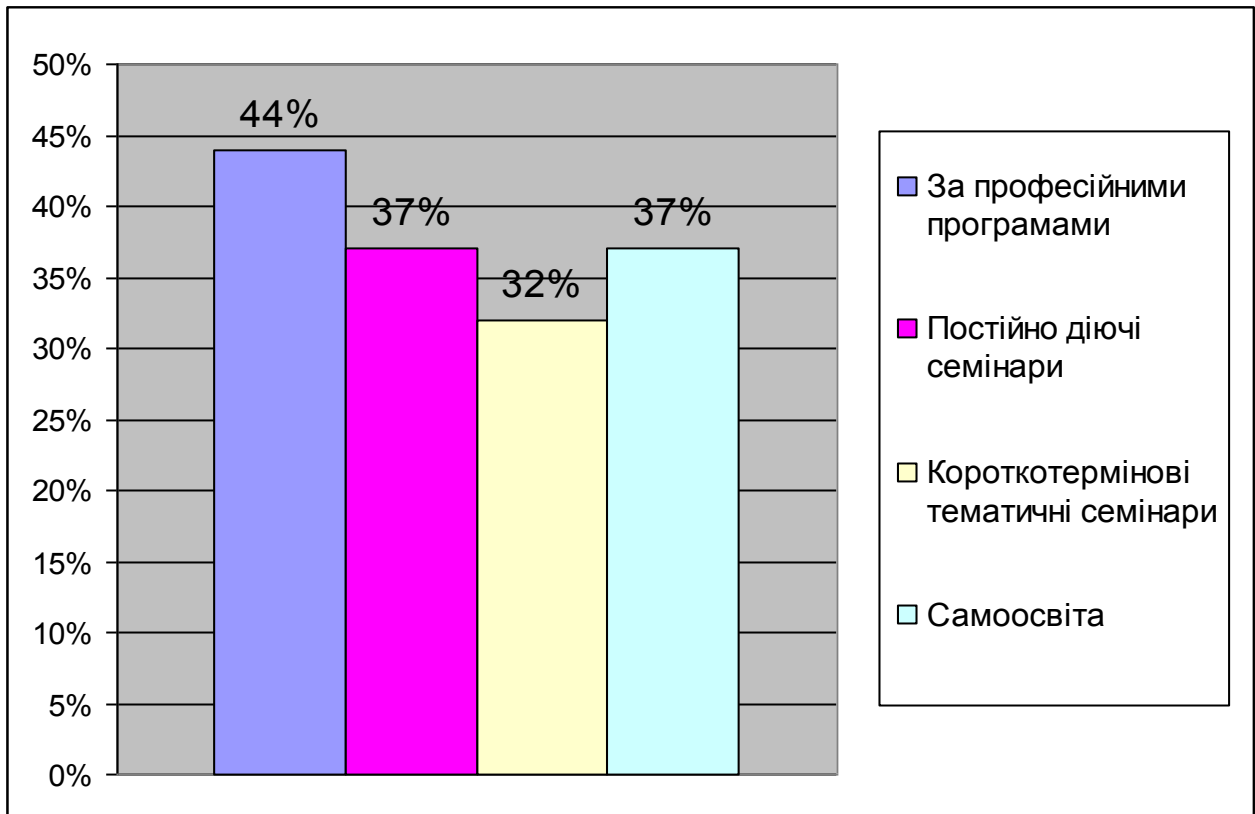
регіонах напрацьовано дещо відмінні підходи до професійного навчання персоналу органів місцевого самоврядування.

Суттєвою методичною допомогою регіонам є розробка Головним управлінням державної служби України типових програм навчання депутатів місцевих рад та голів органів місцевого самоврядування. Адаптуючи їх до специфіки конкретного регіону та змінюючи до розвитку законодавства про місцеве самоврядування, виникає необхідність у організації безперервного навчання депутатів і посадових осіб (на виборних посадах). Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації надають можливість здійснювати навчання працівників місцевого самоврядування, зокрема за професійними програмами; програмами тематичних і постійно діючих семінарів; програмами стажування (зокрема й за кордоном); шляхом самоосвіти (див. Рис.1).



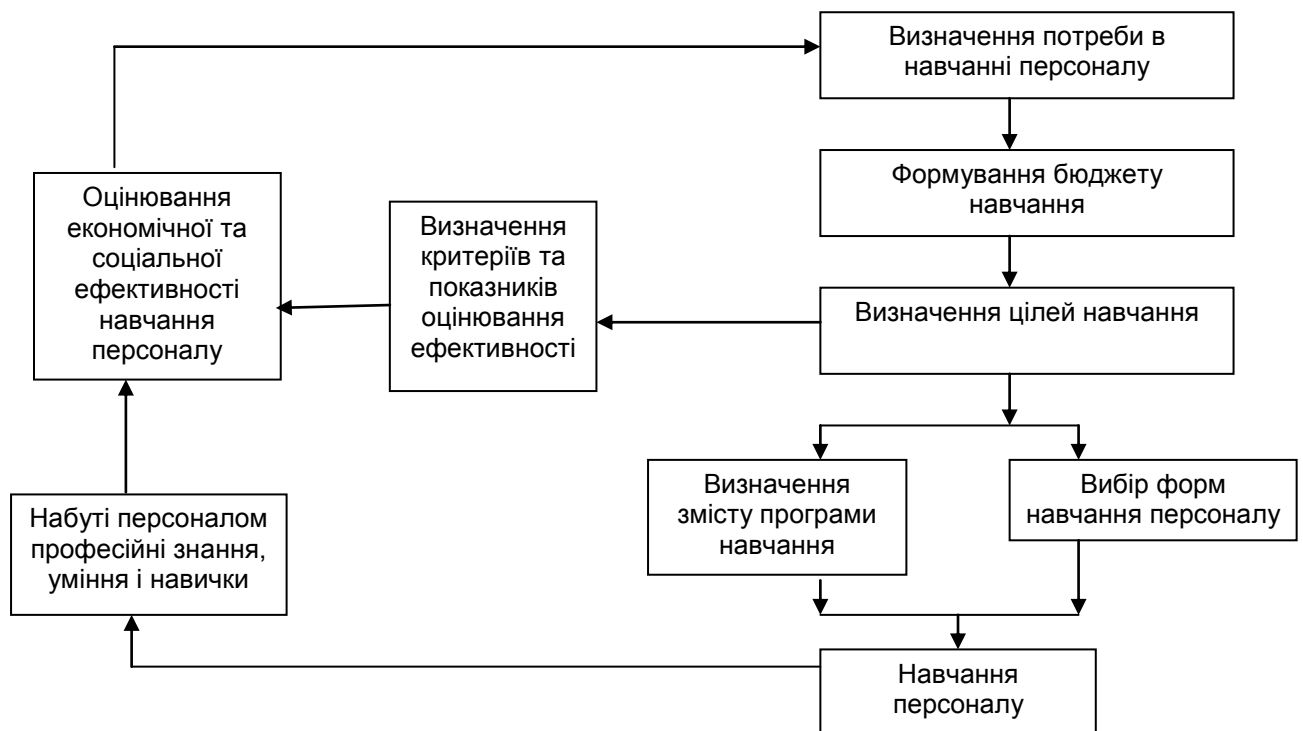
**Рис 1. Основні види підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування**

В Україні в 2003 році підвищило кваліфікацію 10689 працівників органів місцевого самоврядування, це 12,6% від загальної чисельності; у 2004 році 10737 (13,9%) тобто на 1,3% більше [6]. Станом на 01.01.2006 року підвищили кваліфікацію 44% працівників органів місцевого самоврядування за професійними програмами; 37% - за постійно діючими семінарами; 32% - за короткотерміновими тематичними семінарами (див. Діаграма 3).



**Діаграма 3. Види підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування в Україні станом на 01.01.2006 року.**

В органах місцевого самоврядування професійне навчання працівників являє собою комплексний безперервний процес, який повинен містити наступні етапи. (див. Рис.2).



**Рис.2. Організація професійного навчання працівників органів місцевого самоврядування**

Професійне навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування має свою специфіку порівняно з організацією навчання державних службовців, яка неодмінно має бути врахована в управлінні цим процесом.

По-перше, це децентралізація кадрових структур, які замкнуті на рівні села, селища, міста, району, області. Якість роботи керівників та кадровиків щодо організації професійного розвитку працівників залежить від впливу багатьох внутрішніх та зовнішніх факторів, які забезпечують: нормативно-правове регулювання цим процесом; фінансову та матеріальну спроможності органу для проведення заходів з питань удосконалення кадрів; стабільність та мобільність кадрового складу; готовність керівників і спеціалістів кадрових служб до роботи з зазначених проблем; досконалість системи стимулів та заохочень; ставлення працівників до поліпшення свого професійного рівня; інформаційну насиченість тощо.

Сукупність усіх факторів, які впливають на характер, зміст та структуру реалізації завдань професійного розвитку кадрів, доцільно розглядати централізовано. Оскільки ізольованість кадрових структур не забезпечить якісного та ефективного вирішення проблем у цьому напрямі.

По-друге, в Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та "постійні" посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" (технічні працівники та обслуговуючий персонал).

Ця позиція вимагає від спеціалістів з кадрових питань диференційованого підходу в плануванні та організації удосконалення професіоналізму та компетентності працівників органів місцевого самоврядування. Різниця у порядку набуття посади та проходження служби в органах місцевого самоврядування унеможливорює створення стандартної системи критеріїв добору на управлінські посади, ротації, організації професійного навчання, атестації, оцінки компетентності особи тощо.

По-третє, служба в органах місцевого самоврядування залежить від циклічності (від виборів до виборів). Цей фактор створює деякі проблеми, що

стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на місцевому та регіональному рівнях.

По-четверте, фінансування підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування передбачає централізований підхід. Кошти на навчання кадрів виділяються обласною радою цільовим призначенням на рахунок регіонального центру, не дає право органам самоврядування на місцях обирати навчальний заклад.

За останні три роки статистика вказує на невисокий загальний освітній рівень керівного складу органів місцевого самоврядування. Чисельність осіб, які здобули вищу освіту в освітній галузі "Державне управління", становить 1786, з них 530 службовців, які працюють в органах місцевого самоврядування. Аналіз показників щодо чисельного складу працівників органів місцевого самоврядування, які здобули вищу освіту в галузі "Державне управління", в розрізі областей вказує на нерівномірність підготовки кадрів. Так, найбільші показники представлені в областях: Дніпропетровській - 29 осіб, Донецькій - 15 осіб, Івано-Франківській - 13 осіб, Луганській - 21 особа, Львівській - 14 осіб, Одеській - 13 осіб, Харківській 28 осіб; всього у восьми областях - 133 особи, це 67% від загальної чисельності осіб, які здобули вищу освіту в галузі "Державне управління". Найнижчі такі показники в областях: Вінницькій, Житомирській, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській - по дві особи на кожну область; в Чернівецькій області та м. Києві - лише по одній особі [6].

Відповідно до вищесказаного можна зробити висновок, що навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад необхідно розглядати як невід'ємну частину кадрової роботи, інструмент кадрової політики.

Таким чином, перспектива розвитку ефективної професійної підготовки кадрів органів місцевого самоврядування вимагає наступного:

а) для проведення послідовної державної кадрової політики в сфері місцевого самоврядування на рівні регіону доцільно сконцентрувати роботу самостійних кадрових служб органів місцевого самоврядування в єдиному



центрі, який би забезпечував вирішення проблем з питань добору, проходження служби та професійного розвитку кадрів, залучення до служби в органах місцевого самоврядування талановитої молоді, ротації кадрів тощо;

б) у процесі формування довго- та короткотривалих планів щодо професійного розвитку кадрів органів місцевого самоврядування необхідно передбачати циклічність (від виборів до виборів) підвищення кваліфікації "виборних" та "постійних" посадовців органів місцевого самоврядування;

в) доцільно посилити стимули для талановитих керівників та спеціалістів органів місцевого самоврядування для участі в підвищенні їх освітнього рівня і кваліфікації, зокрема в галузі "Державне управління" та розробити систему заохочень для залучення талановитої молоді на службу в органи місцевого самоврядування.

г) актуалізувати зміст навчання та забезпечення його відповідності комплексу завдань підвищення кваліфікації, поточним та перспективним потребам посадових осіб місцевого самоврядування а також використовувати методи навчання, які відповідають загально дидактичним та андрагогічним принципам, забезпечують активізацію пізнавальної діяльності слухачів, спрямовані на наближення характеру та змісту навчальної діяльності слухачів до їхньої професійної діяльності;

д) доцільно удосконалювати форми організації навчання, здійснювати добір кваліфікованих викладачів та управлінців-практиків і постійну роботу з ними шляхом проведення науково-методичних конференцій та семінарів з актуальних питань, пов'язаних з реформуванням державної служби та місцевого самоврядування (Див. Таблиця 1).

Таблиця 1.

## Пропозиції щодо вдосконалення видів та форм навчання посадових осіб місцевого самоврядування України

№ з/п	Види підвищення кваліфікації	Форма навчання (рекомендований термін)	Програма підвищення	Спрямування	Випадки потреби в підвищенні кваліфікації	Оцінка досягнення мети
1	Курсове підвищення кваліфікації	З відривом від роботи: 2-4 тижні; Заочне, дистанційне: до 6 місяців	Професійна програма	Оновлення та наповнення знань, удосконалення професійної підготовки,	-прийняття на роботу; -зарахування до кадрового резерву; -зайняття посад вищої категорії; -чергова атестація;	Випускна робота, виконання контрольних завдань.
2	Тематичні постійно діючі семінари	Програма постійно діючого семінару	Встановлюється керівником органу місцевого	Навчання за однією із складових професійної програми	Постійно в процесі професійної діяльності	Підготовка рефератів, виступів, повідомлень
3	Тематичні короткотермінові семінари	Програма короткотермінового семінару	До 5 днів	Вирішення конкретних завдань удосконалення професійної	Необхідність вивчення актуальних проблем села, селища, міста, нових законодавчих і нормативних документів, передового	Звіт про результати участі в семінарі
4	Стажування	Програма стажування	Встановлюється керівником органу місцевого	Набуття практичних умінь та навичок на робочих місцях	-вперше прийняті на роботу; -зарахування до кадрового резерву; -перед призначенням на іншу посаду;	Звіт про стажування
5	Професійне навчання на робочому місці	Програма професійного навчання	2-4 рази на місяць упродовж року	Вивчення питань, пов'язаних з виконанням	Постійно в процесі професійної діяльності	Співбесіда керівника із співробітником
6	Самоосвіта	Індивідуальний план	Упродовж професійної діяльності	Ознайомлення з новинами, досягненнями в галузі соціального захисту,	Виконання посадових обов'язків; Просування по службі; Атестація; Зарахування до кадрового резерву	Результати застосування знань, набутих шляхом самоосвіти
7	Навчання в цільовій аспірантурі та докторантурі	Програма наукового дослідження	3-4 роки	Підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів, спрямованих на	Направлення органами місцевого самоврядування із метою їх забезпечення спеціалістами вищої кваліфікації захист дисертацій	Захист дисертації

Використання перелічених заходів дозволить покращити, стабілізувати і створити нові умови для переходу на нову стадію розвитку системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

## ***Література***

1. *Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 року № 749 // Офіційний вісник України. – 2001. - №36.*
2. *Проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів: Колективна монографія / Розпутенко І. В., Гуценко В.О., Протасова А.Г., Грицяк А.В. – К.: Видавництво "К.І.С.", 2003. – 224 с.*
3. *Сучасний стан та проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. // Кур'єр місцевого самоврядування. – 2004. - №8. – 48 с.*
4. *Александров В. Шлях до системного вирішення проблеми ефективного навчання державних службовців // Вісник державної служби України. -2005. - №3. – С. 47-49.*
5. *Кальниш Ю.С. Актуальні проблеми професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні // Вісник державної служби України. – № 4. – с. 55-57.*
6. *Офіційний вісник України. – 2004. - №44. – С.214.*