

УДК 35.08:352/354:396.9:342.57

О. Лазор,  
І. Лазар

## ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВИМІРІ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ ТИСЯЧОЛІТТЯ: ГЕНДЕРНА ПАРИТЕТНІСТЬ

З’ясовано особливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування у Львівській області. Здійснено гендерний аналіз формування органів місцевого самоврядування у частині виконання завдань, визначених у міжнародних документах, ратифікованих Україною.

**Ключові слова:** гендерна паритетність, посадові особи органів місцевого самоврядування, посадова особа територіальної громади, депутати місцевих рад.

Україна прийняла низку міжнародних документів, зокрема Декларацію Тисячоліття ООН (2000 р.) (далі – Декларація) [1], де передбачається її подальший розвиток шляхом гендерної демократизації суспільства, основою якого є консенсусне спрямування щодо досягнення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Ігнорування гендерних підходів гальмує розвиток усіх країн: розвинутих і тих, які розвиваються, а також країн із перехідною економікою, зокрема це стосується й України, яка робить надто уповільнені кроки до задекларованої мети.

Питання формування та реалізації гендерної політики були предметом досліджень багатьох науковців, праці яких створили методологічне підґрунтя для системного розгляду гендерної проблематики. Зважаючи на сучасну гендерну ситуацію у державі та керуючись завданнями, визначеними у ратифікованих Україною міжнародних документах, зокрема у Декларації Тисячоліття ООН, акцентується на необхідності вивчення гендерної складової кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування у Львівській області та в Україні в аспекті виокремлення гендерної складової.

Метою дослідження є окреслення стану виконання Цілей Тисячоліття в означеній сфері дослідження.

Загалом в Україні, за результатами місцевих виборів 1994 р., жінки у депутатському корпусі становили 30%. Певні кількісні зміни у гендерному складі депутатів відбулися у 1998 р. – жінки, обрані депутатами місцевих рад, становили вже майже 38%, що на 8% більше, порівняно з кількістю жінок, обраних у попередньому скликанні [2].

В Україні за результатами виборів 2002 р., серед загальної кількості новообраних голів усіх рівнів 60,4% були головами минулого скликання. Тобто ротація у керівному прошарку органів місцевого самоврядування на той час була відносно невеликою. Аналіз ротації міських голів засвідчив, що 51,7% міських голів (міст республіканського значення АР Крим, спеціального статусу й обласного значення) і 48% обраних голів міст районного значення теж були головами минулого скликання [3]. Збереження позицій міськими головами під час виборчих перегонів 2002 р. вказувало, на продовження тенденції “сильний міський голова – слабка

рада”, а відтак і впливу голови на депутатський корпус. Проте ця тенденція не була однозначною впродовж післявиборчого періоду. То в одному місті, то в іншому виникали ініціативи проведення референдуму щодо дотермінового припинення повноважень міського голови, що вказувало на посилення ролі ради та підвищення активності членів територіальної громади, що загалом сприяло акцентуації іншої тенденції – посилення ролі ради.

Станом на 2003 р. в Україні нараховувалось понад 12 тис. органів місцевого самоврядування, в яких працювало 77 442 посадові особи, з них повну вищу освіту мали лише 46 тис. осіб (тобто менше ніж 60%), науковий ступінь – 118, вчене звання – лише 29 осіб.

У сільських, селищних і міських радах представництво жінок, за підсумками місцевих виборів 2002 р., збільшилося і пересічно становило 43%, в обласних радах кількість жінок не перевищує 10% [4]. Загалом серед більш ніж 230 тис. депутатів місцевих рад усіх рівнів – 41,7% жінки. Цей показник непоганий, але необхідно враховувати, що він утворився за рахунок сільських і селищних рад. З-поміж загальної кількості:

- сільських, селищних, міських голів – 24,5%;
- заступників сільських, селищних, міських голів – 26,9%;
- секретарів сільських, селищних, міських рад – 91,7%;
- голів районних, районних у місті рад – 9,1%;
- заступників голів районних і районних у місті рад – 22,1% [5].

На посаду голови обласної ради жінка вперше була обрана у 2002 р. у Дніпропетровській області, однак за 2 роки її переобрали.

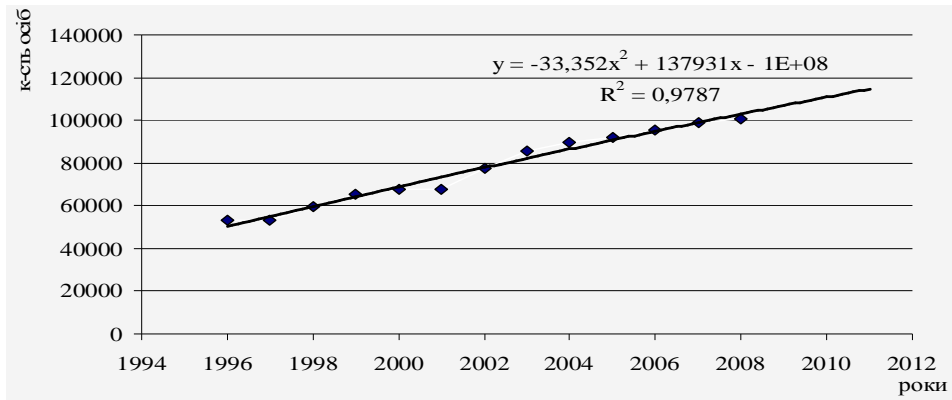
Як бачимо, питання залучення жінок та молоді до управління загалом виявилось проблематичним. Із демократичними процесами, які активізувалися наприкінці 2004 р. і тривали впродовж 2005 р., спостерігається зростання активності цих категорій населення у виборчому процесі, хоча і недостатнє.

За результатами виборів 2006 р., зі 187 голів міст обласного значення повторно обрано менше половини (75 осіб). Відповідно майже 59% міст, де проживає 50% населення України, отримали вперше обраних керівників, а їх виконавчі органи очікувало певне оновлення, зокрема на керівних посадах, які потребують фахового сприйняття ситуації і прийняття відповідних рішень [6].

За статистичними матеріалами Голодержслужби України, станом на 31 грудня 2007 р. з майже 99 тис. посадових осіб місцевого самоврядування лише 64,7% (більше майже на 5% порівняно з 2003 р.) мають повну вищу освіту; майже 40% сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що засвідчує відсутність у них досвіду та відповідної підготовки для виконання своїх повноважень. Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки (навчання) новопризначених працівників [7].

Для можливості кількісної оцінки динаміки чисельності посадових осіб органів місцевого самоврядування впродовж 1996 – 2008 рр. та прогнозування цього показника проведено статистичну обробку даних, а також виражено лінію тренду через залежність та шляхом побудови її графічно. Апроксиматична лінія кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування розрахована за допомогою теоретичних ліній регресії поліноміальної форми, яка разом із регресійною залежністю представлена на рис. 1. Графічний аналіз щодо прогнозу засвідчує, що точки насичення не спостерігається, а відповідно передбачається й надалі поступове

зростання кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тенденція, що спостерігається, частково пояснюється триваючим процесом поділу територіальних громад, зростанням кількості органів місцевого самоврядування за роки незалежності.



**Рис. 1. Модель динаміки загальної чисельності посадових осіб органів місцевого самоврядування**

Графічний аналіз плинності кадрів засвідчує, що кількість прийнятих осіб є завжди більшою, ніж звільнених (рис. 2). Окрім цього, для органів місцевого самоврядування властива певна циклічність цього процесу, максимальний показник якого (20 – 30%) як щодо прийняття, так і звільнення припадає на рік проведення виборів, що аж ніяк не є позитивним для роботи органів місцевого самоврядування, тим більше враховуючи і їх рівень освіти та фахової підготовки.



**Рис. 2. Динаміка плинності кадрів органів місцевого самоврядування**

Теоретики керованості надавали увагу такому показнику, як визначення ідеальної норми керованості. Зокрема, вчені адміністративної школи управління встановили, що найкращою є норма підлеглих 7 – 10 осіб, яка є відмінною за рівнями: на найвищих – 4 – 8 осіб, на найнижчих – 8 – 15. Узявши ці показники за орієнтир, проаналізовано означений критерій щодо публічних службовців за період 1998 – 2008 рр. (рис. 3).

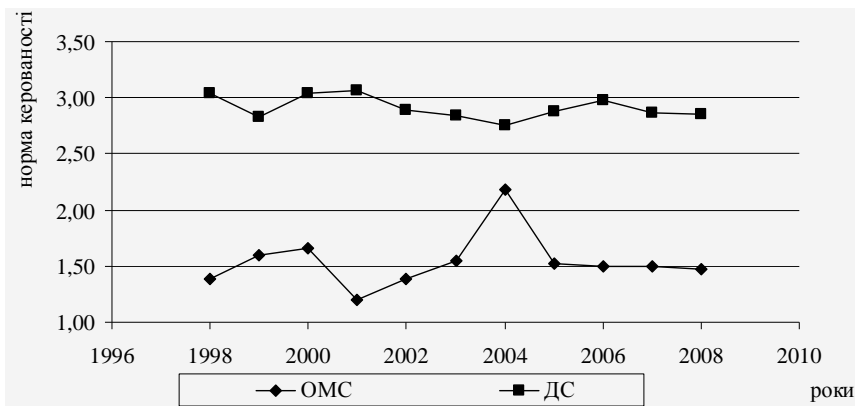


Рис. 3. Динаміка рівня керованості публічних службовців

За результатами статистичних даних виявлено, що показник норми керованості серед державних службовців (2,7 – 3,1) є вищим, аніж серед посадових осіб органів місцевого самоврядування (1,2 – 2,2). Щодо останніх зазначимо, що ці показники не відповідають визначеним теоретичним на жодному з означених рівнів. Починаючи з 2005 р. ця тенденція прямує до зниження. Такий стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування не може не хвилювати, оскільки вищі темпи зростання керівного складу, аніж спеціалістів, з одного боку, підтверджують давню українську приказку, що на “два пана – три гетьмани”, а з іншого – вказують, що саме на базовому рівні немає відповідного кількісного персоналу, не акцентуючи вже на якісному аспекті щодо надання послуг.

На перший погляд зрозуміло, що переобирається посадова особа територіальної громади – голова, який відповідно і формує новий склад органу місцевого самоврядування, проте за якісний склад цього персоналу ніхто відповідальності не несе. Водночас виникає питання щодо політичної нейтральності посадових осіб, які складають присягу служити територіальній громаді; захисту прав службовців, які підлягають звільненню.

Зміни виборчого законодавства, пов’язані з прийняттям нового Закону України “Про вибори до місцевих рад” (2004 р.), регламентують їх формування за пропорційною системою (окрім сільських та селищних рад) і в майбутньому посилять такі негативний аспект порушеного питання. У місцевому самоврядуванні відсутнє розмежування політичної діяльності та професійної діяльності (саме служби в органах місцевого самоврядування). Вважаємо, що це унеможливить якісне дотримання принципів служби в органах місцевого самоврядування. Тому розмежування політичного керівництва та адміністративного обумовлюється необхідністю формування та зміцнення професійної служби, що забезпечить наступність та послідовність роботи органів місцевого самоврядування у період зміни урядовців як на вищих щаблях влади, так і на місцевому рівні. Аналізуючи Положення про общини землі Баден-Вюртемберг, зазначимо, що у ньому міститься вимога наявності хоча б одного представника в органах місцевого самоврядування з фаховою освітою.

Виконання Цілей Розвитку Тисячоліття, зазначених у Декларації [8], щодо забезпечення гендерної рівності розглянемо у розрізі Львівської обласної ради. Так,

у скликаннях 1998 р. та 2002 р. до ради обрано 6 жінок, а 2006 р. – майже вдвічі збільшилося жіноче представництво (11 осіб). Загалом у Львівській обласній раді V скликання (2006 р.) переважають депутати віком 46 – 56 років (42,5%), меншою є частка депутатів віком 56 – 65 років (25,8%). Молодь, віком 26 – 35 років, теж представлена у дуже невеликій кількості – 6,7%. Середній вік жінок-депутатів становить 48 років, чоловіків – 44. Серед жінок-депутатів шість працюють у галузі освіти, дві – у сфері медицини, одна є професійним політиком, ще дві очолюють районні державні податкові інспекції м. Львова. Тож практика засвідчує, що кількість жінок у Львівській обласній раді не перевищує 9,2%.

Використовуючи методи наукового прогнозування та технології табличних процесорів, розроблено прогноз гендерних процесів формування складу Львівської обласної ради (табл. 1). Апроксиматичні лінії гендерних процесів складу Львівської обласної ради розраховані за допомогою теоретичних ліній регресій різних функціональних форм, які разом із регресійними залежностями представлені на рис. 4. Оптимальною із наведених залежностей вважаємо лінійну, оскільки її коефіцієнт детермінації ( $R^2$ ) становить 0,78, що вказує на адекватність регресійної моделі статистичній вибірці.

Таблиця 1

Гендерний розподіл депутатів Львівської обласної ради

Показники	Роки									
	1990	1994	1998	2001	2002	2004	2006	2007	2011	2015
фактично										
Жінки, %	–	1,35	7,5	–	7,4	–	9,2	–	–	–
Чоловіки, %	–	98,65	92,5	–	92,6	–	90,8	–	–	–
Гендерний коефіцієнт	–	0,014	0,081	–	0,080	–	0,101	–	–	–
планово										
Жінки, %	9	–	–	11	–	15	–	19	20	30
Чоловіки, %	91	–	–	89	–	85	–	81	80	70
Гендерний коефіцієнт	0,09 9	–	–	0,124	–	0,176	–	0,235	0,250	0,429

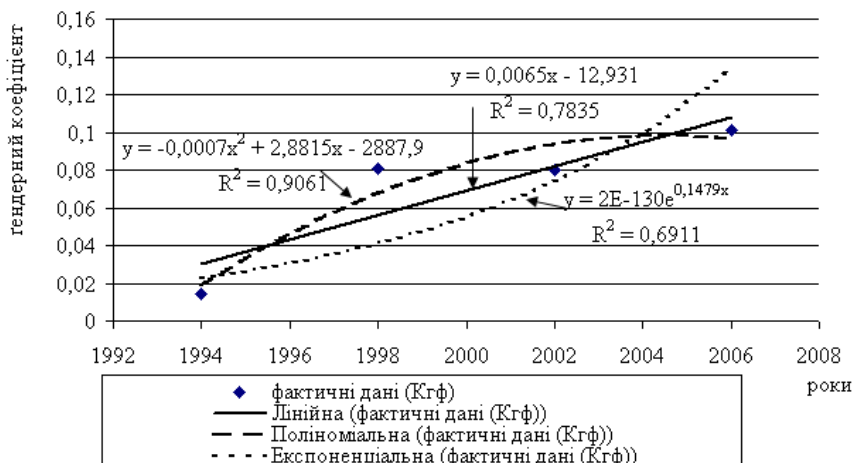


Рис. 4. Апроксиматичні лінії гендерних процесів складу Львівської обласної ради

За збереження наявних темпів зростання гендерного коефіцієнту відповідно до лінійної форми апроксимації (рис. 5) у 2015 р. цей показник становитиме 0,17. Однак це буде набагато нижчий результат від визначеного у Цілях Декларації на відповідний період (0,429), що в 2,5 раза менше від запланованого. Фактично цей показник (0,17) відповідатиме плановим величинам 2004 р. Побудована лінія гендерного процесу засвідчує неспроможність досягнути запланованих у Цілях Декларації показників, що потребує проведення радикальних заходів. В іншому разі, взяті Україною зобов'язання щодо гендерного співвідношення серед депутатів обласних рад, зокрема Львівської (30:70 або  $K_{\text{п}} = 0,429$ ), у 2015 р. залишаться невиконаними.

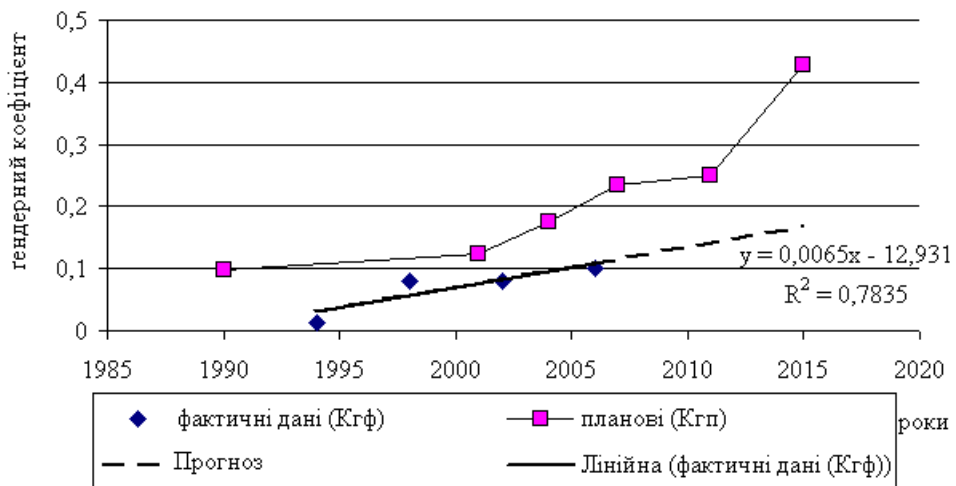


Рис. 5. Модель динаміки гендерних процесів складу Львівської обласної ради

Загалом, в Україні за представництвом жінок-депутатів в обласних радах одне із останніх місць займають західні області, зокрема Львівська та Закарпатська. Із 90 депутатів у Закарпатській обласній раді тільки 7 жінок (7,8%) [9], хоча згідно із Цілями Декларації гендерне співвідношення серед депутатів обласних у 2007 р. має становити 19 : 81. На жаль, спостерігаємо, що співвідношення жінок і чоловіків у Львівській обласній раді становить 1 : 20, а у Закарпатській області – 1 : 13 на користь чоловіків. Така кількість жінок у представницьких органах обласного рівня пояснюється наслідками традицій, стереотипів, залежністю бізнесу й влади, низькою політичною активністю жінок тощо. Окрім цього, доцільно згадати тенденції географічного представництва жінок у Парламенті України, оскільки західні області недостатньо репрезентовані у ньому. Вважаємо, що це є також причинно-наслідковим чинником гендерного дисбалансу у Верховній Раді України.

Проведений аналіз посадових осіб місцевого самоврядування Львівщини засвідчує, що посади сільських і селищних голів (керівні посади) переважно займають чоловіки, а посади секретаря сільської чи селищної ради (підпорядковані посади) – жінки. В умовах сьогодення жінка-виконавець є звичайним явищем, а як суб'єкт прийняття рішень на рівні керівника, на жаль, здебільшого місця їй не знаходиться.

Недостатній рівень представництва жінок у керівних органах влади неминуче призводить до зниження їх впливу на прийняття управлінських і політичних рішень. За низького представництва жінки не можуть достатньо впливати на формування та реалізацію державної політики. Їх відсутність у представницьких органах означає, що інтереси більшої половини населення ніхто не відстоює. Керівна посада і жінка для більшості дотепер – несумісні речі. Хоча у радянські часи жінки обіймали політичні посади, але вони ніколи не мали однакових можливостей та реальної влади. На сучасному етапі ситуація змінилася не набагато краще: жінки здебільшого маргіналізовані як політичні діячі, сприймаються як пасивний електорат і практично не асоціюються з роллю потенційних політиків. Однак, незалежно від обставин, жінки повинні виявляти самоактивність, оскільки політика потребує специфічних якостей: характеру, здібностей, наполегливості підготовленості.

Означені вище негативні ознаки кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування підсилюються якісними характеристиками цієї проблеми, виміри якої запропоновано Ю. Сасенко. Опитування 2006 р. охарактеризували стан “людського потенціалу” населених пунктів України (табл. 2).

**Таблиця 2**

**Характеристика стану “людського потенціалу”  
населених пунктів України**

<b>№ з/п</b>	<b>Повна або часткова наявність відповідних категорій людей у населених пунктах</b>	<b>%</b>
1	Совість спільноти – духовні лідери, гідні бути зразком добropорядності та служіння людям	21
2	Менеджери – порядні, професійні управлінці, адміністратори	19
3	Бізнесмени – порядні, професійні бізнесмени-підприємці	13
4	Виконавці – порядні, працьовиті виконавці дорученої їм справи	50

Отже, українські поселення, як бачимо, мають величезний дефіцит людського потенціалу для нормальної організації людського життя. Оскільки будь-яка здорова спільність повинна мати у достатній кількості представників означених категорій. Свого часу Д. Донцов, визначаючи три фундаментальні прикмети провідної касты: шляхетність, мудрість і мужність, у цьому контексті зазначав: “Слабка еліта – слабка держава. Сильна еліта – сильна держава”. Ці слова сповна торкаються і місцевої еліти, колосальний брак якої необхідно на сьогодні подолати в Україні.

Від того, як службовці та депутати місцевих рад обізнані із законодавчими основами діяльності органів місцевого самоврядування, з новітніми технологіями муніципального менеджменту, наскільки володіють вони навиками практичного застосування цих знань в умовах конкретної територіальної громади, безпосередньо залежить те, в яких умовах живе населення відповідного села, селища, міста, який рівень громадських послуг надається в системі місцевого самоврядування. Для цього необхідно запровадити широкомасштабну систему заходів щодо підвищення рівня кваліфікації і формування кадрового резерву посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Процес розведення двох форм публічної служби – державної та самоврядної, – об’єктивно потребує певної перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування і працівників комунальних установ, активного залучення до цього процесу недержавних суб’єктів освітянської діяльності. На сьогодні в Україні

відбувається формування недержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Проте сформована в Україні за роки її незалежності мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає повністю потребам сьогодення. При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20% необхідні програми навчання проходять лише 11 – 12% з них, тобто кількість осіб, які мають відповідну підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації за своєю спеціальністю, лише зменшується. Така ситуація, за висновком Головдержслужби [10], вимагає негайних заходів з метою зупинення процесу декваліфікації кадрового потенціалу службовців органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відповідної системної підготовки депутатів місцевих рад для кваліфікованого здійснення своїх повноважень.

Доцільно б ще звернути увагу на такий момент. Якщо голови, секретарі, спеціалісти різних відділів інституцій місцевого самоврядування охоплені навчанням у відповідних центрах\*, то депутати різних рівнів місцевих рад – ні. За матеріалами Головдержслужби [11], з понад 230 тис. депутатів місцевих рад України на кожних чергових виборах 40 – 60% обираються вперше, вони, здебільшого, не мають відповідної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень.

Існуюча система навчання чи підготовки новообраних депутатів є недостатньою для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, відсутня система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад. Звідси можна зробити висновок, що значна кількість питань, що потребують їх втручання, не завжди вирішується кваліфіковано. Отже, про жоден дієвий фаховий контроль з боку депутатів місцевих рад за виконавчими інституціями не може йтися!

Відповідно підвищення кваліфікації для цих осіб шляхом проведення тренінгів та семінарів є недостатнім, необхідна, принаймні, перепідготовка, але за умови тих, у кого є підготовка. До того ж, підготовка кадрів у зарубіжних країнах – це “цілісно сформована система, пов’язана з усіма інститутами соціального управління” [12]. Як інші механізми щодо покращення ситуації, можна розглядати підвищення вимог до кандидатів на посади, залучення молоді, посилення ролі кадрового резерву, самоменеджменту, атестації, однією з функцій якої є мотивація – в іншому випадку посилення тенденції щодо декваліфікації кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, а тим більше в умовах глобальної кризи, не уникнути.

На сьогодні визначено різні шляхи розвитку інституту самоврядної служби: введення сучасних тренінгових технологій; створення навчальних коаліцій, майстерні муніципального управління; оновлення управлінського кадрового потенціалу, зокрема шляхом залучення молоді на службу; запровадження управління за результатами; врахування особистих якостей управлінських кадрів; інвестування в кадри тощо. З’ясовано, що важливим чинником конкурентноспроможності фахівця на ринку праці стає безперервна освіта, опануванню якої сприяють, окрім традиційних форм навчання, запровадження технології дистанційної освіти для публічних службовців. Проблеми стандартизації

---

\*Центр підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ й організацій.



професійного навчання та діяльності публічних службовців присвячені відповідні тематичні міжнародні та вітчизняні комунікативні заходи, що підтверджує зростання зацікавленості світової освітньої спільноти до означених питань.

### **Висновки**

Отже, узагальнюючи викладене вище, можна стверджувати, що це проблема підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування та ефективності функціонування його як інституту, на що мають бути спрямовані заходи органів центральної влади, насамперед щодо професіоналізації кадрового потенціалу місцевого самоврядування із врахуванням гендерного підходу. На жаль, результати прогнозу за збереження сучасних темпів засвідчують неспроможність України досягнути запланованих у Цілях Декларації орієнтирів, що потребує вжиття радикальних заходів, зокрема запровадження спеціальних та вдосконалення загальних механізмів. В іншому випадку, взяті Україною зобов'язання щодо гендерного складу органів місцевого самоврядування у 2015 р. залишаться невиконаними.

### **Література**

1. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна // Нормативно-методичні основи гендерних перетворень [Текст]. — К. : ПП “Видавнича група “Око”, 2004. — С. 232—251.
2. Власенко Н. С. Гендерна статистика для моніторингу досягнення рівності жінок і чоловіків [Текст] / Власенко Н. С., Виноградова Л. Д., Калачева І. В. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — С. 6.
3. Ясенчук Ю. Виборчий процес як механізм реформування регіональних владних відносин / Ю. Ясенчук // Управління сучасним містом [Текст]. — 2002. — № 4/6. — С. 132, 133.
4. Роль Верховної Ради України у впровадженні Закону “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” [Текст] : матер. семін. для Комітетів Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2005. — С. 6.
5. Там само. — С. 23, 24.
6. Рудіков А. В. Проблеми удосконалення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / А. В. Рудіков // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 жовтня 2008 р., м. Одеса). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 62.
7. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України № 385-р від 08.04.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 28. — Ст. 946.
8. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна... — С. 249.
9. Украина обязалась увеличить представительство женщин в парламенте [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://news.liga.net/news/N0650189.html>.
10. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад... — Ст. 946.
11. Там само. — Ст. 946.
12. Рашитова Н. К. Підготовка професійних кадрів для державної служби України / Н. К. Рашитова // Стратегія регіонального розвитку: формування та

механізми реалізації [Текст] : матер. підсум. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 жовтня 2008 р., м. Одеса). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — С. 61.

**O. Lazor,**  
**I. Lazar**

**FORMATION OF LOCAL AUTHORITIES IN DIMENSION  
OF THE MILLENNIUM GOALS ACHIEVEMENT: GENDER PARITY**

**The peculiarities of staffing of local authorities in the Lviv region are clarified. The gender analysis of local government formation in fulfilling the tasks defined in international documents ratified by Ukraine is carried out.**

**Key words: gender parity, the officials of local authorities, the official of territorial society, local councils deputies.**