



Л.В. Смішко*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРАЦІВНИКІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Актуальність теми, яка розглядається, обумовлена тим, що поява в адміністративному та освітньому просторі України питань щодо розвитку та функціонування професійної освіти посадових осіб органів місцевого самоврядування свідчить перш за все про те, що в Україні сформоване відповідне професійне середовище, яке відчуває потребу в спеціалістах даного профілю, а по-друге, що навчання працівників органів місцевого самоврядування має відбуватися з урахуванням певних особливостей їх статусу.

Служба в органах місцевого самоврядування — один із порівняно нових видів професійної діяльності сучасної України. Юридичні аспекти категорій “державна служба” та “служба в органах місцевого самоврядування” на сьогоднішній день залишаються предметом наукових дискусій¹.

Утвердження служби в органах місцевого самоврядування як особливого виду професійної діяльності, відокремленої від державних інститутів, обумовлено становленням в Україні нового рівня народовладдя — місцевого самоврядування, що було започатковано в 1997 році після введення в дію Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”² та прийняття в 2001 році Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”³, який заклав правову основу виникнення нового виду службової діяльності. Однак, будучи основними регламентуючими правовими актами у сфері здійснення даного виду професійної діяльності, дані закони практично не містять положень, які розкривають питання кадрового забезпечення. В практичній площині, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації посадовців самоврядних органів здійснюється відповідно до стандартів навчання державних службовців. Крім цього, до недавнього часу, дослідниками, які займаються сучасними проблемами державного управління, не надавалося достатньої уваги саме цьому аспекту проблемних питань. Акцент ставився в основному на загальних проблемах професійної освіти управлінських кадрів, в тому числі і працівників місцевого самоврядування⁴.

© Смішко Л.В., 2005

* заступник директора Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій

¹ Бахрах Д.М. Административное право: Учебник. Часть общая. — М.: Бек, 1993. — 301 с.; Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посібн. — К.: Вид-во УАДУ. — 2000. — 156 с.; Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання: Навч. посіб. / Упоряд. О.І. Сушинський. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. — 290 с.; Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Кол. авт.: Н.Р. Нижник, В.В. Цветков, Г.І. Леліков та ін; Під заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Ін-Юре, 1998. — 272 с.; Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник. — К.: Ін Юре, 1999. — 244 с.; Фабричний С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. — М.: Московский общественный фонд, 2001. — 191 с.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.

⁴ Луговий В.І. Інтелектуальні ресурси місцевого та регіонального розвитку // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. — К.: Атіка-Н, 2003. — С. 86-89.; Луговий В.І., Князев В.М. Діяльність Української Академії державного управління при Президенті України з кадрового і наукового забезпечення регіонального та місцевого розвитку // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К.: Атіка, 2002. — С. 32-50.; Мальчин Ю.М., Власенко О.В. Кадрове забезпечення соціально-економічних та політичних перетворень у процесі здійснення муніципальної реформи в Україні // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. — К.: Атіка, 2002. — С. 134-138.; Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток / За заг.ред Н.Р. Нижник та Г.І. Лелікова. — К.: Наук. світ, 2001. — 237 с.; Яцуба В., Луговий В., Князев В. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування. // Вісник УАДУ. — 1998. — № 4. — С. 5-13; Яцюк В.А. До проблеми удосконалення кадрового та інтелектуального ресурсу місцевого самоврядування // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. — К.: Атіка-Н, 2003. — С. 327-332.



Тому метою дослідження, є спроба обґрунтування тези про необхідність поглибленого вивчення проблемних питань організації та правового забезпечення професійного навчання кадрів місцевого самоврядування на нових засадах, в тому числі й щодо можливості побудови незалежної системи навчання службовців місцевого самоврядування.

Проголошений урядом курс на проведення адміністративно-територіальної, а відповідно і муніципальної реформи вимагає швидкого і якісного вирішення проблем кадрового та інтелектуального забезпечення територіальних громад високопрофесійними управлінцями, здатними подолати інноваційний нігілізм і вивести органи місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Реформування потребує, отже, і вся система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Поява в Україні альтернативних закладів, які здійснюють професійне вдосконалення муніципальних службовців і лобювання в урядових структурах питання щодо формування відгалуженої системи професійного навчання працівників місцевого самоврядування, ще раз підтверджує цю тезу⁵.

Статтею 6 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”⁶ визначено, що державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- захист прав місцевого самоврядування;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Таким чином, Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” започаткувавши процес розведення двох форм публічної служби — державної та муніципальної, об’єктивно поставив вимоги певної перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, активного залучення до цього процесу недержавних суб’єктів освітнянської діяльності з метою підвищення професійного рівня значної кількості працівників. Адже, за даними Держкомстату України, станом на 1 січня 2004 року, кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування становила 85,4 тис. осіб, з них керівники — 33,5 тис. (39,3%), спеціалісти — 51,9 тис. (60,7%) осіб⁷. До того ж, спостерігається стійка тенденція до збільшення чисельності муніципальних службовців: за період з 1995 до 2004 року їх склад доповнився більш як 20 тис. осіб.

Як зазначає А. Матвієнко: “Ефективної влади ніколи не буде без місцевого самоврядування та народовладдя”⁸, а значить, без професійних муніципальних службовців. А враховуючи ту особливість служби в органах місцевого самоврядування, що її формування відбувається в умовах

⁵ Мавко П. Мережа регіональних навчальних центрів (РНЦ) програми “Партнерство громад” як інституція інтелектуальної підтримки місцевого самоврядування та його невід’ємна складова // Аспекти самоврядування. – 2002. – Число 2 (14). – С. 15-19.; Мальчин Ю. Академія муніципального управління: досвід з підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, проблеми формування місцевих лідерів // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 3 (8). – С. 50-52; Муніципальна освіта: без координації не обійтись // Урядовий кур’єр. – 2003. – 12 серпня.

⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

⁷ <http://www.guds.gov.ua>

⁸ Найбільший дефіцит – ефективна влада // Голос України. – 2005. – 22 лютого.



об'єктивно обумовленого дефіциту кадрів відповідного професійного рівня, який є наслідком ігнорування одного із основоположних принципів розвитку управління⁹, про те, що обмежуючим фактором будь-якого реформування управління є кадри, слід зробити висновок, що становлення нової системи місцевого самоврядування відбувається і буде відбуватися в тій мірі і в тому вигляді, в якому цей процес відповідає можливостям і уявам людей які в ньому беруть участь. Власні спостереження і аналіз окремих публікацій дозволяють стверджувати, що професійна готовність переважної більшості службовців місцевого самоврядування до вирішення проблем місцевих громад не відповідає сучасним вимогам.

Необхідно взяти до уваги те, що притаманні сучасній українській дійсності кризові явища, проявилися і в освіті людей, характер якої перестав відповідати умовам професійного середовища, яке зазнало змін. Традиційна для радянської вищої школи орієнтація на створення могутнього кадрового потенціалу інженерно-технічних працівників повністю відповідала цілям і завданням індустріального суспільства загалом і радянської держави зокрема. Це підтверджує той факт, що значна частина освіченого персоналу місцевого самоврядування є носієм так званого технократичного мислення.

Технократизм проблематично вписується в соціально-економічні системи, які мають гуманістичну сутність і в основі яких лежить домінуюча роль “людського фактору”. Тому в останні роки в сфері державного управління простежується пріоритет спеціалістів з економічною і юридичною освітою.

Здійснення управлінської діяльності в органах влади всіх рівнів в сучасних умовах без спеціальних знань призводить до виникнення так званих “організаційних патологій”, які накопичуючись, служать практично невидимими, але вагомими перешкодами для досягнення необхідних результатів. Деякі види таких патологій (організаційних дисфункцій або недосягнення цілей на основі стійких збоїв через важко викорінювані причини¹⁰) – такі як “безсуб’єктність”, тобто відірваність від процесу прийняття рішень, “стагнація”, тобто ухилення від назрілих нововведень чи невміння їх здійснювати, – обумовлені, в першу чергу, відсутністю необхідних знань і навичок. Професіоналізм, як акмеологічна якість спеціаліста, стає обов’язковою вимогою в умовах інноваційної управлінської діяльності характерної для функціонування органів влади в перехідні чи кризові періоди.

Таким чином, склалася ситуація коли правове і організаційне забезпечення системи додаткового професійного навчання формується під тиском проблем, що загострюються, а не у відповідності з вимогами випереджаючого розвитку кадрової підсистеми будь-якої системи управління, яка реформується.

Політика перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців сьогодні базується на таких принципах, як і державних службовців¹¹:

- затвердження і акредитація навчальних програм (*професійних – автор*) Головним управлінням державної служби України;
- сукупність норм і мінімуму обов’язкового змісту;
- наявність у професійних державних навчальних програмах загальної, функціональної та галузевої складових;
- необхідність державного контракту з навчальними закладами на перепідготовку та підвищення кваліфікації;

⁹ Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.

¹⁰ Пригожин А.И. Организационные управленческие патологии // Общественные науки и современность. – 1998. – № 3. – С. 16-23.

¹¹ Мавко П. Мережа регіональних навчальних центрів (РНЦ) програми “Партнерство громад” як інституція інтелектуальної підтримки місцевого самоврядування та його невід’ємна складова // Аспекти самоврядування. – 2002. – Число 2 (14). – С. 15-19.



· формування державного замовлення на перепідготовку та підвищення кваліфікації;
· функціонування галузевої ради по роботі з кадрами для державного контролю якості і змісту навчання (*координаційних рад з питань державної служби при облдержадміністраціях – автор*).

На переконання П. Мавка: "...названі принципи відображають абсолютне панування державної монополії у сфері освітніх послуг у галузі публічного управління, тобто в нашій країні продовжують домінувати ті ж самі принципи, які не так давно призвели до сумних наслідків в інститутах професіоналізації"¹².

За даних умов, навіть поверхневий аналіз організаційних та правових аспектів діяльності органів влади, освітніх закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, дозволяє зробити такі висновки:

· на даний момент в Україні відсутня цілісна система навчання кадрового корпусу місцевого самоврядування. Окремі компоненти її, не пов'язані між собою і носять незавершений характер. Формування системи стримується перш за все через брак методологічних досліджень проблем її створення. Тому є необхідність в першу чергу розробити наукову основу формування такої системи та концептуальну модель системи навчальних закладів, які будуть здійснювати навчання кадрів;

· наявна на сьогодні державна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, неспроможна в повній мірі виконувати покладені на неї завдання щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування і через брак викладачів-практиків, не гарантує в цілому необхідного рівня навчання;

· через відсутність єдиних державних стандартів, підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування має регіональні відтінки. Це обумовлено насамперед різними прикладами взаємодії навчальних закладів системи на рівні: обласна державна адміністрація – обласна рада. Тому є необхідність формування і реалізації як державної, так і місцевої політики навчання персоналу органів місцевого самоврядування, основні принципи розробки і реалізації якої, нами обговорювалися¹³.

· для більшості навчальних закладів при складанні програм характерна орієнтація на власний потенціал, а не на потреби слухачів;

· удосконалення нормативно-правової бази з питань професійного навчання службовців місцевого самоврядування, підвищення його ефективності та законодавчого врегулювання гальмується через відсутність зацікавленої в цих процесах державної установи. Головне управління державної служби України, яке відповідно до ст. 6 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" надає органам місцевого самоврядування консультативну та методичну допомогу, більше зайняте не менш актуальними на сьогодні проблемами державної служби і навчанням державних службовців зокрема.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 7 від 18 березня 2005 року)*

¹² Там само. – С. 16.

¹³ Смішко Л.В. Регіональна політика професіоналізації кадрового корпусу місцевого самоврядування: основні принципи розробки та реалізації // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1-2 (9-10). – С. 341-346.