

УДК 351:378

Баран Марія Петрівна

доцент кафедри публічного управління і адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу,
кандидат наук з державного управління, доцент

РОЛЬ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ У СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ АВТОНОМІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. У статті актуалізовано потребу залучення вищих навчальних закладів до реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади як ключового елемента системи підготовки професійних кадрів для добровільно об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: ВНЗ, реформування місцевого самоврядування, децентралізація, об'єднані територіальні громади, потреба в кадрах, підготовка кадрів.

Баран М.П. Роль высших учебных заведений в системе подготовки кадров для объединенных территориальных общин в условиях автономизации деятельности

Аннотация. В статье актуализирована потребность привлечения высших учебных заведений к реформированию местного самоуправления и территориальной организации власти как ключевого элемента системы подготовки профессиональных кадров для добровольно объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: ВУЗ, реформирования местного самоуправления, децентрализация, объединенные территориальные общины, потребность в кадрах, подготовка кадров.

Baran M.P. The role of higher education institutions in the system of personnel training for the united territorial communities in the conditions of autonomization of activities

Annotation. The need of involving of educational institutions into reforming of Local Government and territorial power organization, as the key element of the professional training system for freely amalgamated territorial communities is actualized in the article.

Keywords: Higher educational institutions (HEI), reforming of Local Government, decentralization, amalgamated territorial communities, staff need, staff training .

Постановка проблеми у загальному вигляді. Довгоочікуване ухвалення Закону України «Про вищу освіту» [1] забезпечило автономію вищого навчального закладу – самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу в ухваленні рішень щодо розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових

досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів. Діяльність ВНЗ, базуючись на принципах автономії та самоврядування, дозволяє серед інших прав:

- розробляти та реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності;
- самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу;
- обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною класифікацією освіти;
- надавати додаткові освітні та інші послуги відповідно до законодавства;
- самостійно розробляти та запроваджувати власні програми освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності;
- самостійно запроваджувати спеціалізації, визначати їх зміст і програми навчальних дисциплін;
- розміщувати свої навчальні, науково-дослідні та навчально-науково-виробничі підрозділи на підприємствах, в установах та організаціях;
- звертатися з ініціативою до органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у сфері вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами [1].

Використання цих можливостей автономії ВНЗ, зважаючи на потребу сприяння в упровадженні державою пріоритетних реформ, особливо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, є актуальним саме сьогодні. Упродовж усього періоду незалежності наша держава планомірно нагромаджувала перелік проблем, пов'язаних з ресурсною неспроможністю переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження. Ресурсну

неспроможність у нашому дослідженні ми пов'язуватимемо з кадровим потенціалом.

Однією з проблем, що потребує термінового розв'язання й визначена в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, – це «зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень» [2]. Зазначене засвідчує потребу здійснення практичних кроків вищими навчальними закладами за активної підтримки держави, спрямованих на підготовку кадрів для роботи в новостворених у процесі впровадження реформи децентралізації об'єднаних територіальних громадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових джерелах існує низка публікацій, які присвячені дослідженню питань автономії ВНЗ, ролі ВНЗ у забезпеченні сталого розвитку держави, реформі децентралізації тощо, проте відсутнє системне дослідження участі навчальних закладів у втіленні основних ідей децентралізації, серед яких вагоме місце посідає підготовка кадрів, спроможних забезпечити якісне надання публічних послуг.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на активне розроблення вченими питання про роль ВНЗ у розвитку держави, залишаються недостатньо розробленими проблеми підготовки фахівців для органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Метою нашої статті є актуалізація потреби залучення навчальних закладів (ВНЗ, центрів підвищення кваліфікації тощо) до реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади як ключового елемента системи

підготовки професійних кадрів для добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Виклад основного матеріалу. Схвалення 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні можна вважати першим дієвим кроком на шляху до досягнення основної мети України – стати рівноправним конкурентоспроможним партнером Європейського Союзу. Сьогодні на державному рівні здійснено низку заходів нормативно-правового, організаційно-методичного, інформаційного, фінансового характеру, що сприяють досягненню мети Концепції – визначенню напрямків, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2]. Можемо констатувати, що процес добровільного об'єднання територіальних громад став показником успішного старту реформи децентралізації. З 1 січня 2017 року в Україні функціонує на новій фінансовій основі, з новими повноваженнями та ресурсами, 366 об'єднаних територіальних громад [3]. 30 квітня 2017 року пройшли вибори ще в 47 ОТГ України [4]. Відтак в Україні наразі функціонує 413 ОТГ.

Чинна від початку незалежності система місцевого самоврядування не задовольняла потреб суспільства. Органи місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечували 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 публічних послуг на відповідних територіях. Відтак, переживши кілька спроб змінити систему державного управління з централізованої на децентралізовану, Україна поступово почала реанімувати місьцеве самоврядування через створення добровільно об'єднаних територіальних громад. Аналіз ефективності децентралізації [5; 6; 7; 8 та ін.] переконливо засвідчує позитивні досягнення об'єднаних територіальних громад за напрямками секторальної децентралізації: місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, ЖКГ, місцевий економічний розвиток, адміністративні послуги.

Кожна об'єднана територіальна громада отримала попри фінансові ресурси значну кількість повноважень. Основні з них – освіта (дошкільна, загальна середня: загальноосвітні навчальні заклади; навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»; позашкільна освіта; охорона здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна допомога; соціальний захист і соціальне забезпечення; державні культурно-освітні та театральновидовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки; школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності; фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення. Громади також відповідають за економічний розвиток, залучення інвестицій, налагодження зовнішньоекономічної діяльності, здійснення

повноважень у сфері будівництва, архітектури, житлово-комунального господарства, земельних відносин, екології та охорони природи, дбають про дорожню інфраструктуру, забезпечують надання адміністративних послуг, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, організацію роботи пожежно-рятувальної служби та служби цивільного захисту населення, охорону громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян. Вище зазначено ще не повний перелік основних повноважень об'єднаних територіальних громад. Відтак зрозумілим стає той факт, що в ОТГ має бути створено відповідні відділи, що реалізовуватимуть ці повноваження. Повне передання зазначених повноважень має підвищити роль місцевого самоврядування в забезпеченні якості надання публічних послуг і розвитку громади.

Упродовж 2015-2016 рр. не всі повноваження було передано об'єднаним територіальним громадам. Однією з причин, попри відсутність механізмів передання окремих повноважень, достатніх фінансових ресурсів, потрібного нормативно-правового забезпечення та низького рівня оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, є нестача кваліфікованих кадрів. Цю проблему визначають основною як експерти, так і представники ОТГ [9; 10; 11; 12 та ін.].

Слід зазначити, що з початку впровадження комплексної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на принципах децентралізації міжнародна спільнота твердо підтримує Україну та виділяє значні кошти на її впровадження по всій території країни. Сьогодні на території України діє низка донорських організацій:

- Проект DOBRE;
- Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження» (за підтримки USAID);
- Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС);

- Розроблення курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС);
- Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»;
- Шведсько-Український Проект «Підтримка децентралізації в Україні»;
- Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP);
- Програма «U-LEAD з Європою»;
- Місьцеве самоврядування та верховенство права в Україні [13], що здійснюють фінансову підтримку впровадження реформи децентралізації. Окремою складовою із зазначених проектів/програм є навчання.

Підтримуючи бачення Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г.Зубка, який зазначив, що «Україна зацікавлена у фаховій підготовці управлінців місцевих менеджерів, які працюватимуть по всій Україні», не можемо повністю погодитися з тим, що «в державі немає достатніх можливостей для підготовки кадрів, які працюватимуть в органах місцевого самоврядування» [14]. Звичайно, сьогодні донорські організації здійснюють значну підтримку процесу децентралізації загалом і розширенню компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування зокрема. Погоджуючись з думкою директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства А.Ткачука про те, що «...питання посилення кадрової спроможності місцевого самоврядування стоїть дуже гостро. Вирішити цю проблему винятково тренінгами, що проводяться за кошти донорських організацій, неможливо. Тут потрібні зусилля держави» [15], зазначимо, що на державному рівні потрібно провести системну роботу з

організації нової, дієвої підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад, аналогічну підготовку мають пройти й депутати місцевих рад ОТГ.

В Україні досить розгалужена мережа ВНЗ і центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, які за необхідної фінансової підтримки держави можуть здійснювати підготовку кадрів для роботи в ОТГ за конкретними вузькими/секторальними напрямками.

Ще 8 квітня 2009 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 385-р схвалено Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [16]. Метою Концепції було забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб і депутатів місцевих рад, що дало б змогу поліпшити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог. Завдання Концепції полягали у визначенні напрямків і пріоритетів розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб і депутатів місцевих рад. Було розроблено план заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [17]. 28 листопада 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1198-р схвалено ще одну Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [18], а 18 липня 2012 р. розпорядженням КМУ № 480-р затверджено план заходів щодо реалізації цієї Концепції [19].

Незважаючи на існування Концепцій, кадровий дефіцит для місцевого самоврядування продовжує існувати. 2017 року, після завершення терміну реалізації завдань згаданих вище Концепцій, можна чітко сказати, що потреба підвищення рівня освіти посадових осіб та

депутатів місцевих рад, їх кваліфікації для здійснення своїх повноважень і виконання покладених на них обов'язків і надалі залишається актуальною. Об'єднані територіальні громади й надалі продовжують вважати важливою потребою потребу в спеціалістах вузької кваліфікації для забезпечення тієї чи іншої сфери життєдіяльності громади.

Висновки з даного дослідження. Сьогодні об'єднані територіальні громади, попри інші проблеми, гостро відчувають проблеми невідповідності вимогам місцевого самоврядування рівня підготовки спеціалістів, відсутності системи розподілу випускників за робочими місцями після закінчення навчання або ж під час навчання (стажування, практики); відсутність досвіду роботи та невідповідність здобутої спеціальності потребам ОТГ тощо. У цій ситуації тільки освітня та медична сфери ОТГ можуть отримати приплив кадрового потенціалу, оскільки відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо працевлаштування випускників» «право на першочергове зарахування до вищих медичних і педагогічних навчальних закладів за державним замовленням мають особи, які уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у сільській місцевості або селищах міського типу» [20]. Такий підхід держави за умови створення ОТГ відповідних конкурентних умов проживання та роботи може дати поштовх до припливу кваліфікованого медичного та педагогічного персоналу в сільську місцевість.

Підсумовуючи зазначимо, що пошук нової системи підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад ОТГ можливий за умови плідної взаємодії навчальних закладів і відповідних ЦОВВ.

Перспективи подальших розвідок. Подальші розвідки вбачаємо в дослідженні механізмів залучення в об'єднані територіальні громади працівників місцевих адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1452705763051762>
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
3. ЦВК оновила карту об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/cvk-opovulya-kartu-obyednanyh-terytorialnyh-gromad>
4. 30 квітня перші місцеві вибори пройдуть у 47 ОТГ [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/novyna/30-kvitnya-pershi-miscevi-vybory-proydu-t-u-47-otg>
5. Фінансова децентралізація в дії: +11,4 млрд грн до власних доходів місцевих бюджетів у I кварталі [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5117>
6. Результат децентралізації - понад 100 млрд грн додаткових ресурсів на місцях, - Володимир Гройсман [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4993>
7. Результати трьох років фінансової децентралізації – це результати її успіху, - Яніна Казюк (+презентація) [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4842>
8. Книга успіхів. Короткі історії про те, як децентралізація впливає на життя громад [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/knygauspivhiv1qpravkaweb.pdf>
9. Об'єднання громад: є фінансування, але немає кадрів [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1000>
10. Чепель О. Децентралізація в Чернівецькій області: міфи та реальність / Ольга Чепель [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1965>
11. Ефективне впровадження децентралізації неможливе без професійно підготовлених управлінців на місцях – Геннадій Зубко [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/555>
12. В ОТГ потрібно багато професійних кадрів [Електронний ресурс] / Сайт ОТБ «Галичина». – Режим доступу: <http://galtv.if.ua/video/v-otg-potribno-bagato-profesijnyh-kadriv>
13. Карта донорів децентралізації [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/projects>
14. Ефективне впровадження децентралізації неможливе без професійно підготовлених управлінців на місцях – Геннадій Зубко [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/555>

15. Держава має повернутися до питання підготовки кадрів для місцевого самоврядування, - Анатолій Ткачук [Електронний ресурс] / Сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3771>
16. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. N 385-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/385-2009-%D1%80>
17. План заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 р. № 1134-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/1134-2009-%D1%80>
18. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>
19. План заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>
20. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо працевлаштування випускників: Закон України від 06.10.2016 № 1662-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1662-19>

Statement of the problem and Urgency. Since 2014 Ukraine has built the new management system – decentralized, under which the local Government should provide creation and support of favorable living environment that is important for comprehensive human development, self-fulfillment, rights protection, provision people with public services of high quality and availability on their respective territories. Thus, there is one obstacle on the way of realization of the main decentralization reform ideas – the need in qualified staff.

The purpose of the article and task was to study the need of involving educational institutions (HEI, Certification training centers and so on) into reforming of Local Government and territorial power organization, as the key element of the professional training system for freely amalgamated territorial communities (ATC).

Summary. Starting from 2014 the reform of Local Government and territorial power organization has been actively implementing in Ukraine. We can state that the process of freewill amalgamation of territorial communities has become the indicator of the successful launch of decentralization reform. Since the 1st of January 2017, 366 amalgamated territorial communities in Ukraine has been functioning under new financial basis, with new powers and resources. On the 30th of April 2017 the elections in 47 more ATC in Ukraine will be held. Therefore, 413 ATC will be functioning in Ukraine.

Every amalgamated territorial community, besides financial resources, also received the great amount of powers. Therefore, clear is the fact that the certain departments, which can conduct these functions should be created in ATC. Transferring of these powers in full should increase the role of Local Government in provision of public services quality and community development. During 2015-2016 not all the powers were transferred to amalgamated territorial communities. One of the reasons, besides the absence of certain powers transferring mechanisms, sufficient financial resources, the needed regulatory support and the low pay rate of the Local Government officials, is the lack of qualified staff. This problem is considered to be the main according to the point of view of expert community and to ATC representatives as well.

It should be mentioned that since implementation of comprehensive Local Government reform and territorial power organization under the principles of decentralization, the international community strongly supports Ukraine and allocates substantial funds on its implementation all over the territory of Ukraine. As for today, in Ukraine there is a number of donor organizations, which give financial support for decentralization reform implementation. The separate component of projects / programs is training.

Though, supporting the vision of individual scientists, we think that to solve the problem of Local Government staff lack exclusively through trainings

conducted by donor funds is impossible. We are convinced that a systematic work should be conducted at the state level to organize new, effective trainings for the staff to work at amalgamated territorial communities. The similar trainings should also pass the deputies of local councils in ATC.

In Ukraine, the ramified net of educational institutions, retraining centers and Certification training centers for public authorities, local governments, state enterprises, institutions and organizations, which with the appropriate financial state support can conduct staff training to work at ATC according to specific narrow/sectoral directions.

Today, despite the Concepts of formation the Officials' Certification training system of Local Government and local councils' deputies (2009, 2011) the amalgamated territorial communities, regardless other problems, still suffer from the unconformity between the requirements of Local Government and the level of training the specialists, the absence of the system for graduates distribution according to the working places after their graduation or during the studying process (training, practicing); working experience absence and unconformity between the gained specialty and the requirements of ATC.

Conclusions and outcomes. The search of the new staff training system for amalgamated territorial communities and the Officials' Certification training system of Local Government and local councils' deputies in ATC is possible under conditions of fruitful collaboration between educational institutions and the respective central authorities.