



Смішко Л.В.,

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

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО КОРПУСУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Незважаючи на проблеми перехідного періоду в останні роки все більш активною та послідовною стає робота органів державної влади з реформування й удосконалення діяльності системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Разом з тим практика свідчить, що необхідно серйозно звернути увагу на вирішення проблеми кадрового забезпечення місцевого самоврядування, якому найближчим часом доведеться функціонувати в принципово нових умовах. Все це обумовлює необхідність розгляду цілого комплексу теоретичних і методичних проблем, які пов'язані з додатковою професійною підготовкою працівників саме органів місцевого самоврядування. В першу чергу необхідно сформулювати наукові основи розробки та реалізації регіональної політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування. Важливо також визначитись з ключовою проблемою формування такої політики, яка полягає в науково обгрунтованому виборі напрямків і цілей додаткової професійної підготовки управлінців муніципальних структур, з'ясувати механізм реалізації політики перепідготовки та підвищення кваліфікації на регіональному рівні, визначити взаємозв'язок і взаємозалежність державної та регіональної кадрової політики.

Окремі важливі сторони професіоналізації кадрового корпусу органів влади вже стали предметом розгляду багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, а саме: Г.В. Атаманчука, Д.Ф. Аяцкова, О.А. Воронька, Д.І. Дзвінчука, В.Н. Кушлина, В.І. Лугового, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, Б.Т. Пономаренка, А.І. Турчинова, П.А. Цегольника, Г.В. Щокіна, В.Г. Яцуби, В.А. Яцюка та інших¹.

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: Экономика, 2000. – 301 с.; Аяцков Д.Ф. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: Проблемы и опыт оценки / РАГС, Поволж. акад. гос.службы – Саратов: Поволж. акад. гос.службы, 2001. – 134 с.; Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч.посібн.- К.:Вид-во УАДУ, 2000.-156с.; Дзвінчук Д.І. Підвищення кваліфікації державного службовця як процес і результат розвитку компетентності // Вісн. УАДУ. – 1999.- № 1.-С. 190-194; Кушлин В.И., Демнидов Ф.Д. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. К разработке концепции системы // Ежегодник'95. Гос. служба России.- М.: РАГС, 1996. – С. 29-38; Нижник Н.Р., Яцюк В.А. Правове регулювання підвищення кваліфікації державних службовців в Україні // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 404-409.; Оболенський О. Принципи професіоналізму в державній службі // Вісн. держ. служби України. – 1998. – № 1. – С. 54-61.; 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.; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика : проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 1998. – 258 с.; Цегольник П.А. Формування професійної моделі фахівця в сфері управління: Автор. дис ... канд. наук з держ. упр. – К., 1997. – 16 с.; Щекін Г.В. Теория кадровой политики. – К., 1997. – 255 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.



Однак винесена на розгляд порівняно нова проблема в останній час набуває все більшої актуальності і потребує додаткового вивчення як серед науковців, так і практичних працівників.

Тому метою цієї статті є спроба теоретичного обґрунтування розробки регіональної політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування, вивчення можливостей і механізмів її реалізації.

Масштабність завдань, радикальний характер перетворень в економічній і політичній сферах суспільства обумовлюють нові завдання сучасної кадрової політики, в якій принцип підбору кадрів за політичними якостями, що був характерний для адміністративно-командної системи управління, змінюється принципом професіоналізму.

Дотримання цього принципу в сфері місцевого самоврядування означає, що муніципальні службовці повинні володіти відповідними теоретичними знаннями (мати освіту) і володіти навичками практичного вирішення завдань управління, що застосовуються в нових умовах розвитку. Як справедливо відмічає Г.В. Атаманчук, "...за технологією проведення, реформи є ...складною і важкою справою ... і потребують для свого проведення більшого професіоналізму"².

В основі поняття "професія" (від якого походить термін "професіонал") лежить вимога бути наділеним спеціальними знаннями і навичками, отриманими за тривалий період в результаті професійної підготовки і трудової діяльності³. А професіонал – це людина, яка зробила певне заняття своєю постійною професією, яка досягає найкращих результатів у конкретній сфері діяльності, результатів, що вирізняються високою якістю.

Актуалізація проблеми професіоналізму в будь-якій сфері діяльності в цілому обумовлена великомасштабним поділом і усупільненням праці.

В спеціальній літературі існує багато визначень професіоналізму. Наприклад, під ним розуміється вищий стандарт професійної діяльності, який характеризує особисті можливості виконавця, його свободу вибору найбільш зручних і таких, що відповідають конкретній ситуації, способів діяльності⁴. Як відзначає С. Мартинов, "У "професійної людини" – "професіонала" більш високий рівень запитів, обізнаності, свідомості і сприйняття. Працівник розвиває в собі здатність до систематичного навчання, одночасно відчуває себе і професіоналом і студентом"⁵.

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування характеризується посиленою увагою до такої її важливої складової, як служба в органах місцевого самоврядування, центральне місце в якій займає муніципальний службовець (Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування"⁶ закріплено поняття "посадова особа місцевого самоврядування"). Робляться спроби створення професійно-кваліфікаційної моделі спеціаліста місцевого самоврядування, досліджуються професіографічні підходи⁷, розробляються критерії і методики оцінки наявності і рівня розвитку професійно-значимих якостей муніципальних службовців.

Визнання виду діяльності як професійного характеризується і розвитком в суспільстві таких механізмів, які можуть забезпечувати підготовку професіоналів – службовців місцевого самоврядування, створенням системи використання їх професійного досвіду, здібностей тощо. Перетворення служби в органах місцевого самоврядування в професійну діяльність тягне за

² Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО "НПО" Экономика, 2000. – 301 с.

³ Служебная карьера. – М.: РАГС-Экономика, 1998. – С. 140.

⁴ Заикин В.Г., Чернышов А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. – М., 1993. – С. 46.

⁵ Мартинов С.Д. Профессионалы в управлении. – Л., 1991. – С. 51.

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

⁷ Цегольник П.А. Формування професійної моделі фахівця в сфері управління: Автор. дис ... канд. наук з держ. упр. – К., 1997. – 16 с.



собою не лише її ускладнення, але й появу нових професій і спеціальностей, формування прошарку професійних працівників сфери місцевого самоврядування, розвитку форм їх професійної солідарності, зародження професійних традицій, професійних відносин, професійної культури і т.д. Це означає, що праця в сфері місцевого самоврядування вимагає від людини відповідних професійних здібностей, а від суспільства – таких соціальних інститутів, які забезпечили б включення людини в цю сферу професійної діяльності – індивідуальну професіоналізацію, управління її професійним досвідом⁸.

З терміном “професіоналізм” тісно пов’язане поняття “компетентність”. За своєю суттю компетентність є першоосновою професіоналізму. Загальновідомо, щоб управляти, потрібно бути компетентним, потрібно мати відповідну освіту. Необхідно відзначити, що принцип компетентності протягом довгих років був не повністю “витребуваний”, як результат, при вирішенні кадрових проблем не могло бути і мови про знання теорії управління, конституційного і адміністративного права, наукової організації управлінської праці, етики ділових взаємовідносин і т.д.

На жаль, до цього часу проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування ще далеко не вирішені, що в значній мірі гальмує темпи і результативність соціально-економічних перетворень в країні. Тому є необхідність кардинального поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, формування професійно грамотного спеціаліста нового типу, здатного успішно вирішувати широке коло проблем соціально-економічного розвитку територій в нових умовах господарювання. А це, в свою чергу, вимагає проведення відповідної державної та регіональної політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування.

Термін “політика”, як наукова категорія, означає в загальному вигляді обґрунтування цілей і завдань стратегічного і практичного характеру, визначення форм, методів, засобів досягнення накреслених цілей в будь-якій сфері суспільного розвитку. Скажімо, відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні передбачено формування державної кадрової політики в регіонах, що включає в себе: по-перше, формування ефективної організації виконавчої влади всіх рівнів управління і сучасної системи місцевого самоврядування; по-друге, запровадження раціонального адміністративного устрою; по-третє, вирішення комплексу принципово нових кадрових проблем: а) організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; б) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів – високопрофесійних, чесних, патріотичних, відповідальних⁹.

Тому суть регіональної політики професіоналізації, чи, іншими словами, суть регіональної політики перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування можна визначити як цілеспрямовану науково обґрунтовану діяльність спеціальних освітніх закладів з підвищення рівня професійної підготовки кадрів управління для вирішення широкого кола питань комплексного соціально-економічного розвитку територій (територіальних громад міст, селищ та сіл), покращання в кінцевому рахунку життя місцевого населення. Головними регіональними закладами, на які законодавчо покладені завдання в цій сфері, сьогодні залишаються центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій в регіонах України.

Зміст регіональної політики перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування можна визначити як:

⁸ Калаченко Л. Требуются профессионалы. Муниципальная власть. – 2002. – № 2. – С. 40.

⁹ Концепція адміністративної реформи в Україні. Затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. №810/98 // Офіційний вісник України. – 1999.-№21. – Ст.943



- визначення економічних, соціальних, науково-інноваційних та інших проблем, які мають пріоритет над іншими проблемами розвитку територіальних громад, вирішення яких потребує перепідготовки чи підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування;
- виявлення пріоритетних напрямків перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців;
- вибір і обґрунтування системи цілей перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування;
- формування системи заходів, направлених на забезпечення додаткової професійної освіти працівників, які зайняті в сфері місцевого самоврядування;
- створення дієвої системи контролю за ходом реалізації намічених заходів в сфері додаткової професійної освіти посадовців місцевого самоврядування.

При формуванні політики перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування необхідно брати до уваги такі основні принципи:

По-перше, це вже згадуваний нами принцип професіоналізму, який має бути головним в ході навчання муніципальних службовців. Дотримання цього принципу означає, що при формуванні навчальних програм ключове місце повинні займати модулі, засвоєння матеріалів яких буде безпосередньо впливати на якість виконання своїх посадових обов'язків муніципальними службовцями.

З другого боку, виконання вимог принципу професіоналізації додаткової освіти пред'являє підвищені вимоги до кваліфікації викладацького складу, котрий повинен значною мірою поєднувати власну високу загальнотеоретичну підготовку зі знаннями фактичного стану справ у галузі місцевого самоврядування (що, на жаль, не завжди вдається забезпечити), а також до всієї організації перепідготовки та підвищення кваліфікації.

По-друге, така політика повинна носити цілеспрямований характер, що передбачає конкретний вибір і обґрунтування для певної групи працівників органів місцевого самоврядування цілей і завдань перепідготовки та підвищення кваліфікації. Принциповим тут є розгляд проблеми підвищення кваліфікації муніципальних службовців в контексті загальної політики кадрового забезпечення місцевого самоврядування, яка повинна забезпечити вирішення проблем соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах реформування.

Що стосується конкретних цілей та завдань з перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування, то вони логічно витікають із суті проблем, що виникають в ході реалізації головної мети кадрової політики.

Принцип цілеспрямованості реалізується безпосередньо вже в ході розробки політики перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування при виявленні цілей і практичних напрямків навчання в системі післядипломної професійної освіти.

По-третє, при формуванні політики перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування необхідно орієнтуватися на принцип безперервності додаткової професійної освіти.

Головне в безперервності навчання працівників органів місцевого самоврядування в умовах радикальних трансформацій суспільства – забезпечення постійного росту їх кваліфікації, виходячи з “виробничої” необхідності (існуючої і прогнозованої). Мова йде про таку організацію підвищення кваліфікації муніципальних службовців, коли зміст поточного навчання тісно пов'язаний з попереднім навчанням і забезпечує необхідну якість виконання посадових обов'язків.

До важливих основоположних проблем належить питання визначення порядку дій органів самоврядування і освітніх закладів (в першу чергу центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації) з розробки й реалізації політики перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування. Узагальнено цей процес може бути



представлений у вигляді сукупності робіт, виконання яких має входити в число основних завдань органів місцевого самоврядування по розробці та реалізації регіональної політики перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування.

На першому етапі відбувається формування переліку пріоритетних для місцевого самоврядування проблем соціально-економічного розвитку території, вирішення яких потребує перепідготовки чи підвищення кваліфікації керівних кадрів.

Завданням другого етапу є розробка основних напрямків перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування. В рамках третього етапу здійснюється постановка мети перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних кадрів, а на четвертому етапі відбувається формування комплексу заходів, взаємопов'язаних виконавцями, ресурсами і термінами здійснення, реалізація яких дозволить досягнути намічених цілей. Іншими словами, йдеться про розробку муніципальної програми додаткової професійної освіти кадрів місцевого самоврядування.

І на завершальному п'ятому етапі здійснюється розробка і забезпечення функціонування механізму реалізації програми додаткового професійного навчання працівників місцевого самоврядування.

Звичайно, в сьогоднішніх умовах визначені етапи регіональної політики не носять цілісного характеру. За певних об'єктивних та суб'єктивних причин, політика професіоналізації корпусу посадових осіб місцевого самоврядування в регіонах обмежується, в кращому випадку, одним-двома етапами. До того ж, оскільки Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування", як і підзаконними нормативно-правовими актами, чітко не регламентується процес організації додаткового професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування, в регіонах практикуються різні підходи до професійного вдосконалення персоналу муніципального управління. Ця тенденція почала активно проявлятися з моменту прийняття у 2001 році Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування"¹⁰. Цей закон порушив єдність підходів до професійного навчання різних груп службовців місцевих органів влади – працівників органів виконавчої влади та працівників органів місцевого самоврядування, які Законом України "Про державну службу"¹¹ об'єднувались в єдиний корпус державних службовців. У зв'язку з цим, органи влади окремих регіонів стали ініціаторами вироблення і впровадження інноваційних підходів до проблеми навчання кадрів місцевого самоврядування.

Наприклад, найважливішим моментом успішного і якісно організованого навчального процесу для посадовців органів місцевого самоврядування Хмельницької області стало вирішення фінансової сторони навчання. Завдяки розумінню проблем кадрового забезпечення місцевих органів влади керівництвом обласної ради, обласної державної адміністрації та депутатським корпусом обласної ради протягом останніх трьох років діє механізм централізованого відшкодування витрат на відрядження слухачів Центру. Це унормовано рішеннями сесії обласної ради, якими передбачається, "що у складі видатків Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації передбачені витрати на відрядження (добові, витрати на проживання та проїзд) посадовим особам місцевого самоврядування"¹². Завдяки цьому, з моменту проведення виборів 2002 року, за тижневою програмою тематичного постійно діючого семінару "Актуальні питання вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування" пройшли навчання 190 новообраних сільських та селищних голів (у 2000-2001 рр. за цією програмою підвищили кваліфікацію всі голови сільських та селищних рад попереднього

¹⁰ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III / Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151

¹¹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.



скликання) та понад 500 секретарів сільських рад. Таким чином, протягом 2000-2003 рр. навчанням було охоплено 100% виборних посадових осіб місцевого самоврядування області. За пропозицією обласної ради та місцевих органів самоврядування в II півріччі 2003 року розпочато навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації спеціалістів-бухгалтерів сільських та селищних рад, статус яких можна визначити як “вперше прийняті на службу в органи місцевого самоврядування”.

Інноваційним підходом регіональної кадрової політики Хмельниччини можна вважати також механізм прийняття узгоджених рішень облдержадміністрацією і обласною радою в питанні навчання управлінського персоналу. З метою, розв’язання протиріч в сфері перепідготовки та підвищення кваліфікації, що закладені чинним нормативно-правовими актами, цими органами здійснюється спільна координація роботи щодо удосконалення кадрового корпусу області; спільним розпорядженням облдержадміністрації та обласної ради затверджується щорічна програма підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій; прийнято спільне розпорядження щодо визначення статусу центру перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Таким чином, структура механізму реалізації регіональної політики професіоналізації працівників органів місцевого самоврядування має включати принципи, методи, функції, організаційні форми системи перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також конструктивний вплив органів регіональної влади. Основною складовою такого механізму бачиться регіональне муніципальне замовлення на перепідготовку та підвищення кваліфікації. Таке замовлення повинно розроблятися і затверджуватися обласною радою відповідно до пропозицій всіх органів місцевого самоврядування, а його реалізація має забезпечуватися, як правило, за рахунок місцевого бюджету.

Механізм державного замовлення на підвищення кваліфікації державних службовців та працівників місцевого самоврядування, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року №1262¹³, сьогодні фактично не діє не лише стосовно навчання на регіональному рівні працівників органів місцевого самоврядування, але й державних службовців місцевих органів влади. Фінансування додаткового професійного навчання на регіональному рівні здійснюється виключно за рахунок місцевих бюджетів.

Поряд з регіональним муніципальним замовленням на підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування важливою складовою механізму реалізації політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування має бути регіональна (обласна) програма перепідготовки та підвищення кваліфікації посадовців самоврядних органів.

Таку програму додаткового професійного навчання працівників місцевого самоврядування можна визначити як прогностно-аналітичний документ, який містить пов’язаний ресурсами, виконавцями, термінами реалізації комплекс заходів, що направлений на досягнення намічених цілей і завдань перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів місцевого самоврядування окремо взятого регіону.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління
Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 7 від 23 лютого 2004 року)*



¹² Про обласний бюджет на 2002 рік: Рішення сесії Хмельницької обласної ради від 21.03.2002 р. №21. – Хмельницький: вид-во обласної ради – 2002; Про обласний бюджет на 2003 рік: Рішення сесії Хмельницької обласної ради від 28.01.2003 р. №7. – Хмельницький: вид-во обласної ради – 2003.

¹³ Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року №1262 //Офіційний вісник України. – 1999. – №29. – Ст. 1475.