



А. А. Гарбут*

СПЕЦИФІКА КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

Місцеве самоврядування Автономної Республіки Крим (далі — АР Крим) органічно поєднане з системою місцевого самоврядування України загальними цілями, що спрямовані на зростання добробуту територіальної громади та забезпечення потреб населення у достойному житті в країні, що прагне стати рівною серед рівних у загальноєвропейському просторі.

Центральна дієва особа усіх процесів — людина. Вона є і виконавцем завдань місцевого самоврядування, і головним мірилом, задля якого розробляються і впроваджуються всі управлінські рішення. Тому особливої уваги потребує проблема кадрової політики місцевого самоврядування, і АР Крим зокрема. Кадри місцевого самоврядування є основним потенціалом, здатним спрямувати роботу системи місцевого самоврядування в ефективному руслі. Але така робота потребує серйозної підготовки службовців місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення шляхів реалізації кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим із врахуванням специфіки регіону в складних управлінських умовах.

Зазначена мета детермінує вирішення таких завдань, як:

— вивчити регіональну специфіку кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим та звернути увагу на її врахування при профвідборі, підготовці та перепідготовці посадових осіб місцевого самоврядування;

— визначити шляхи впровадження сучасних підходів до організації навчання та формування його змісту в подальшому удосконаленні та реалізації кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим.

Державна кадрова політика включає вплив суб'єкта на об'єкт, тобто держави на усі категорії працюючих, її вплив поширюється на регіони і на органи місцевого самоврядування. Це підтверджує А. М. Михненко, який зазначив, що кадрова політика є складовою сучасної стратегії розвитку держави і суспільства¹. Отже, кадрова політика місцевого самоврядування АР Крим є нерозривною складовою державного управління, що має свої стратегічні завдання державного розвитку. Суб'єктами кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим виступають органи місцевого самоврядування, а об'єктами — все працююче населення регіону.

Багато питань внутрішнього життя територіальних громад, дій органів місцевого самоврядування, їх взаємодії між собою досі не врегульовано. Місцеве самоврядування різних регіонів України повинно бути узгодженим, у тому числі й в АР Крим.

На сучасному етапі державотворення посилилися тенденції щодо співвідношення і взаємовпливів, пов'язаних із процесами децентралізації й деконцентрації між центром і регіонами, державою і суспільством. У таких умовах необхідний виважений і розумний підхід задля попередження відцентрових тенденцій. З одного боку, всі деструктивні процеси, які є в регіонах України, притаманні тією чи іншою мірою АР Крим, але з іншого, нейтралізуються кадрами місцевого самоврядування зв рахунок знань специфіки регіону. Дилема полягає лише в тому, які мотиви лежать в основі прийняття управлінських рішень і з якою метою використовуються знання специфіки регіону при їх реалізації.

Серед чинників подальшого розвитку місцевого самоврядування на перший план виступає проблема компетентності, професіоналізму, динамізму, творчого потенціалу управлінських кадрів. Але ключову роль серед якісних характеристик відіграє відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за прийняті та виконані рішення.

© Гарбут А. А., 2008

* аспірант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

¹ Сучасна державна кадрова політика України: стан і перспективи розвитку: Матеріали круглого столу, 23 червня 2005 р. / ХарРІ НАДУ. — Х.: Б. в., 2005. — 108 с.



Основними завданнями кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим, крім питань удосконалення територіальної організації влади, є розв'язання суперечностей, пов'язаних з розподілом земельних ресурсів регіону, зниження напруги етнічного та конфесійного характеру.

Величезний попит на земельні ділянки, особливо розміщені поблизу південного берега Криму, породжує величезну та різноманітну множину зловживань як з боку місцевих мешканців, так і з боку посадових осіб місцевого самоврядування під час надання та оформлення земельних ділянок. Реалізація функції щодо приватизації землі, складу та цільового призначення земель, права власності та права користування землею, підстави набуття прав на землю, способів захисту прав на земельні ділянки, порядку вирішення земельних спорів, вимагає від посадовців компетентності та відповідальності за виконання професійних обов'язків. Регіональна специфіка АР Крим відрізняється від загальнодержавної в тому, що, на відміну від інертності та необізнаності переважної більшості громадян в інших регіонах України щодо розподілу земельних ресурсів, в АР Крим можемо спостерігати надмірну активність у самозахопленні територій, яка, крім зазначеного, супроводжується й міжетнічними конфліктами, що викликає надзвичайні управлінські ситуації для кадрів місцевого самоврядування.

Ще однією проблемою кадрової політики Криму є проблема національних меншин. За підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року в Україні живе 248,2 тис. кримських татар². Більше, ніж 80 % з них мешкає в Криму. У травні 1944 року з Криму було депортовано понад 200 тис. кримських татар. Після розпаду СРСР почалося стихійне, а згодом і організоване повернення їх на історичну батьківщину. Зараз до Криму вже прибуло близько 270 тис. осіб, майже стільки перебуває за межами України. Повернення депортованих на батьківщину вимагає значних матеріальних та фінансових інвестицій, а від кадрів місцевого самоврядування — толерантності, етнонаціональної нейтральності, високих організаційних та професійних знань, умінь та навичок.

Крім наведеного вище, до специфічних етнонаціональних чинників АР Крим належать:

- наявність проживання населення усіх соціокультурних типів, релігій, конфесій, кордон між християнським і мусульманським світом;
- низька частка українського населення, яка порівняно з іншими регіонами України, яка значно русифікована й етнічно маргіналізована;
- компактне розселення багато чисельного компактного проживання діаспор, як, наприклад, наведеного вище кримськотатарського народу;
- обумовлені курортним розташуванням регіону сезонні зміни в етнічному складі населення;
- прикордонний регіон, що межує з Румунією, Молдовою, Росією, Туреччиною і Болгарією;
- історично закладені в пам'яті етнічних спільнот настанови щодо несправедливого ставлення до них з часів депортації кримськотатарського народу, українських німців, греків, болгар, вірмен та ін., позбавлення свого часу окремих із них права на свої національні адміністративно-територіальні утворення;
- повернення депортованих за національною ознакою осіб у місця їх колишнього проживання, наплив біженців, вимушених переселенців з районів збройних конфліктів на теренах колишнього СРСР, зокрема з Північного Кавказу, Закавказзя, Придністров'я³.

Кадрова політика місцевого самоврядування АР Крим повинна враховувати специфічні чинники етнічного характеру і забезпечувати мирне співіснування, рівний доступ громадян різних національностей до служби в органах місцевого самоврядування.

Не може не впливати на розвиток процесів кадрової політики місцевого самоврядування й географічне розташування автономії. Курортна територія стає приводом для зловживань посадовими обов'язками як на державній службі, так і в органах місцевого самоврядування. Прикладом чому може бути публікація на сайті офіційного представництва

² Всеукраїнський перепис населення 2001 року [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality>.

³ *Надолішній П. І.* Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. — К.: УАДУ, 1998. — С. 120-121.



Президента України в АР Крим та оприлюднення у пресі статистичних матеріалів щодо співвідношення кількості посадових осіб місцевого самоврядування АР Крим до загальної кількості населення регіону, а також порівняльна таблиця з іншими регіонами України. Так, наприклад, “із 1 239 посадових осіб місцевого самоврядування 161 припадає на Верховну Раду АР Крим (з них 72 на керівних посадах, спеціалістів), що складає 13 відсотків від числа держслужбовців по Україні”⁴. За словами Г. Москаля, “кількість новостворених владних структур, кількість державних службовців та фонд оплати праці перевищує будь-які аргументовані та допустимі норми”⁵. Корупційні дії посадових осіб місцевого самоврядування — проблема загальноукраїнського масштабу. Причини їх у тому числі й у послабленні однієї з чотирьох функцій державного управління — контролі. Крім того, істотним важелем посилення відповідальності за діяльність на посаді є контроль з боку територіальної громади, що має можливість здійснюватися завдяки такій перспективній формі безпосередньої демократії як органи самоорганізації населення, що мають великий досвід участі в розв’язанні проблем населення за місцем проживання та співпраці з органами місцевої влади. Виходячи з етнонаціональної специфіки регіону, діяльність органів самоорганізації населення сприяла б зниженню міжнетнічної напруги та вирішенню проблем територіальної громади. З цією метою необхідно розробити спеціальну програму навчання й підвищення кваліфікації лідерів та персоналу органів самоорганізації населення, представників ініціативних груп зі створення цих органів, підготувати і упровадити в практику діяльності державних і недержавних центрів підвищення кваліфікації комплекс відповідних програм-тренінгів.

Ще однією з проблем кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим є дублювання повноважень з органами виконавчої влади. Невирішення її пов’язане з важкими умовами перебування підходів до виконання своїх обов’язків як органів державної влади, так і місцевого самоврядування. З часів СРСР, коли централізовано вирішувалися всі проблеми на місцях, до сьогодні продовжується невпевненість у власній компетенції місцевих органів влади, а, повертаючись до наведеного вище, і до бажання брати на себе відповідальність за розвиток території. З другого боку, державні службовці, що займають керівні посади, також мають тенденцію до перевищення повноважень, незважаючи на Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де чітко визначені делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад⁶.

Вирішення зазначеної проблеми можливе завдяки налагодженню конструктивної взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Адже вони виконують функцію управління на місцевому рівні, що має сприяти об’єднанню їх зусиль для демократичного, децентралізованого управління територіями для забезпечення потреб територіальних громад щодо необхідності забезпечення ефективного суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку в умовах істотних ресурсних обмежень та дії ринкових механізмів.

До причин низької якості реалізації кадрової політики місцевого самоврядування належать також низький рівень економічних, правових знань кадрами управління, подвійні стандарти щодо моралі та перевага власних інтересів над суспільними, недосконалість забезпечення кадрами організаційної структури управління.

Важливою є проблема невтручання в кадрову політику органів місцевого самоврядування АР Крим. Серед органів місцевого самоврядування достатня кількість таких, що активно визначають стратегію розвитку територіальної громади, розробляють плани дій на короткостроковий та довгостроковий періоди. Така діяльність зумовлює необхідність у відповідних спеціалістах, утворенні певних відділів або управлінь, а отже й у зміні фондів заробітної плати. Але територіальну громаду позбавляють права вирішувати питання фінансового характеру, що є питанням більш складної проблеми загальної організації та культури взаємовідносин виконавчої влади і місцевого самоврядування.

⁴ Кримська світлиця. — 2006. — № 28. — 7 липня.

⁵ Офіційне Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ppu.gov.ua/news>.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



Розв'язання проблем кадрової політики місцевого самоврядування АР Крим покладає на систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації завдання оновлення змісту навчання із врахуванням світового наукового і практичного досвіду та вітчизняних надбань. Розширення знань, умінь та навичок посадових осіб місцевого самоврядування можливе за рахунок комплексного використання знань суміжних наук, що сприяло б цілісному конструктивному підходу до розв'язання проблем місцевого характеру.

Закладами, що забезпечують підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування АР Крим, є Центр підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації керівних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Севастопольський центр перепідготовки і підвищення кваліфікації, що діють за програмами тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів.

Від якості функціонування місцевого самоврядування залежать темпи розбудови правової, соціальної, демократичної країни. Як інститут вона виконує ряд важливих функцій держави: забезпечення законності, неупередженості, прозорості, підвищення авторитету перед громадськістю. Основним елементом, покликаним сприяти забезпеченню її ефективного функціонування, є кадри. Якісні характеристики посадових осіб можливо оптимізувати шляхом системної, комплексної, прогностичної підготовки, перепідготовки і підвищення їх кваліфікації, а також з використанням наукового підходу під час профвідбору, оцінюванні та атестації працівників. До таких можливостей належить й удосконалення програм навчання посадових осіб місцевого самоврядування на основі розробки та проведення науково-дослідних робіт за відповідними напрямками і широкого запровадження їх результатів у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування.

Розвиток професійної сфери місцевого самоврядування не можливий без формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних посадових осіб місцевого самоврядування. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу є комплексне вдосконалення регіональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування. Вона має стати гнучкою, здатною адаптуватися до нових завдань, що виникають у перебігу проведення реформ, у процесі перерозподілу владних повноважень.

Врахування таких моментів системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме уникненню негативних тенденцій в управлінні ключовими ланками професійно-посадового розвитку. А супроводження профвідбору, оцінювання та атестації персоналу відповідними конкурсними методиками забезпечували б діагностику мотивації приходу на службу в органи місцевого самоврядування та виявлення потенційних реакцій при прийнятті управлінських рішень у нетипових ситуаціях.

Щоб зробити суспільство заможним, а життя кожного громадянина країни кращим та досягати поставлених цілей з найменшими витратами в регіоні, вимогою часу стало впровадження сучасної кадрової політики, підготовки кваліфікованих професійних посадових осіб місцевого самоврядування різних рівнів. Якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, особливо щодо оптимізації співвідношення форм навчання та приведення їх у відповідність до його змісту, реальним потребам професійної діяльності в цих органах. Концептуальні засади формування управлінських кадрів у системі місцевого самоврядування передбачають наявність єдиного державного підходу, розроблення стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Місцеве самоврядування є ланкою, що поєднує державу і суспільство у реалізації спільної мети — розбудові, розвитку і зміцненні демократичної, соціальної, правової України. Від її функціонування залежить рівень довіри населення до органів влади. Питання вдосконалення кадрової політики не можна вирішувати застарілими управлінськими технологіями. Зміст і форми підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування АР Крим необхідно наблизити до сучасних умов та зробити їх ефективнішими в подоланні конкретних місцевих проблем.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державної кадрової політики
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 10 від 10 квітня 2008 року)*