



О. Г. Кучабський

кандидат географічних наук,

доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

УДК 342.26

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ КАДРОВОГО ЧИННИКА В РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розглядається вплив кадрового чинника на трансформацію адміністративно-територіальної структури України, обґрунтовується залежність ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування в умовах реформ від належного кадрового забезпечення. Пропонуються заходи щодо подолання "кадрового голоду" на місцях, підвищення престижу публічної служби та створення належних умов для професійної підготовки управлінців.

Рассматривается влияние кадрового фактора на трансформацию административно-территориальной структуры Украины, обосновывается зависимость системы государственного управления и местного самоуправления в условиях реформ от надлежащего кадрового обеспечения. Предлагаются меры по преодолению "кадрового голода" на местах, повышения престижа публичной службы и создания должных условий для профессиональной подготовки управленцев.

Influence of skilled factor to transformation of administrative-territorial structure of Ukraine is examined, dependence of the system of state administration and local self-government is grounded in the conditions of reforms from the proper skilled providing. Measures overcoming of "skilled hunger" on places, increases of public service prestige and creation of due terms for professional preparation of managers are offered.

З часу відновлення державної незалежності в Україні триває дискусія щодо реформування адміністративно—територіального устрою. Доцільність такого реформування випливає з системних змін, які супроводжують трансформацію України від тоталітаризму до демократії. Однак низка об'єктивних обставин не дозволила впритул наблизитися до вирішення проблеми адміністративно—територіальної реорганізації України. Не вдалося досягти консенсусу не лише щодо концептуальних питань реформи, а й у питанні практичних механізмів її впровадження. Незважаючи на це, здійснення адміністративно—територіальної реформи в Україні є немінучим і вимагає системної підготовки в організаційному аспекті.

При аналізі основних чинників реалізації адміністративно—територіальної реформи доцільно опиратися на результати досліджень не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців. Зокрема, це стосується досвіду польських експертів, які брали безпосередню участь у реалізації адміністративно—територіальної реформи у Польщі у 1990—х роках. Зокрема Й. Регульскі виділяє чотири принципові чинники реформування адміністративно—територіального поділу: політичну волю, суспільну підтримку, знання експертів, та велику самовідданість людей, які впроваджують реформу [1]. Схожий підхід до окреслення необхідних для успішного реформування чинників застосовує інший польський дослідник Я. Пекло. До чинників, без яких будь—які реформи приречені на поразку, він зараховує: політичну волю державних керівників, вчасно підготовлену законодавчу базу, наявність координаційної структури, яка б проводила всю організаційну роботу, підтримку громадськості [2].

Очевидно, що зазначені чинники здатні зрушити процес реформування з мертвої



точки та забезпечити їх успішну реалізацію лише комплексно. Слід погодитися з думкою М. Пухтинського, Ю. Чудновського та О. Власенка про те, що "ефективність та успіх здійснюваних реформ безпосередньо залежать від згуртованості та одновекторності дій усіх тих, хто бере участь у процесі адміністративного реформування" [3, с. 48]. Досягнення такої згуртованості та одновекторності в Україні потребуватиме значних зусиль та часу. У свою чергу відсутність хоча б одного з наведених чинників здатна повністю загальмувати весь процес реформування.

Провідні вітчизняні дослідники проблем адміністративної реформи неодноразово наголошували на пріоритетності саме кадрової складової реформування. Зокрема, В. Олуйко відносить формування ефективного кадрового потенціалу держави до актуальних питань сучасного державотворення [4, с. 24]. В. Яцуба називає кадрове забезпечення новачій вкрай важливим механізмом удосконалення системи адміністративно—територіального устрою [5, с. 11]. Достатнє кадрове забезпечення вважають необхідною умовою початку адміністративн—територіальної реформи, зокрема, В. Вакуленко [6, с. 58], С. Пирожков [7, с. 14], А. Павлюк [6, с. 51], О. Караванський [8, с. 180] тощо. М. Долішній запропонував розглядати кадрове забезпечення, як один з чотирьох напрямків удосконалення системи територіального управління (поряд з організаційною структурою, методами та технікою управління) [9, с. 110]. У свою чергу М. Лесечко та А. Чемерис серед основних напрямків адміністративно—територіальної реформи в Україні виділили "підготовку нової генерації державних управлінців, здатних реалізувати поставлені реформою завдання" [10, с. 104].

Серед наведених чинників реалізації адміністративно—територіальної реформи в Україні, на нашу думку, доцільно зупинитися на аналізі кадрового чинника, який в вітчизняних реаліях може відіграти роль найслабшої ланки процесу перетворення.

Вважається, що адміністративно—територіальна реформа не може бути самореалізованою без створення відповідного органу, який взяв би на себе всю відповідальність за її проведення в життя. М. Лесечко та А. Чемерис стверджують, що "потрібна відповідна структура з питань організації адміністративної реформи, для якої планування і реалізація реформи були б не черговим громадським навантаженням (як це має місце сьогодні), а основною роботою" [10, с. 102]. Низка вітчизняних науковців необхідною передумовою успішності адміністративної реформи називають мобілізацію людського ресурсу, який сконцентровано в державному апараті. Вважається, що "без такої мобілізації сама реформа загрожую перетворитися на низку чергових реорганізацій, які позбавлені єдиної стратегічної мети" [11, с. 157].

Становлення в Україні дідздатного провайдера реформ пов'язане з серйозною етико—психологічною проблемою. Вважається, що переважна більшість місцевих керівників та службовців далекі від сприйняття реформаторських ідей. Ще у 1997 р. А. Ткачук, Ю. Саенко та Ю. Привалов досліджили, що місцеві керівники цілковито "за" збереження нинішнього адміністративно—територіального поділу [12, с. 56]. М. Лесечко та А. Чемерис відзначили, що "чиновники охоплені панічним страхом і гальмують реформу" [10, с. 102]. В. Кампо стверджує: "в апараті органів виконавчої влади та місцевого самоврядування ведеться "тиха контрреволюція" проти реформи територіального устрою" [6, с. 39]. В. Олуйко, П. Слободянюк та М. Баюк передбачають, що "занадто різкі зміни в сучасній конфігурації адміністративно—територіальної мережі обов'язково спонукають саботаж адміністративного апарату" [13, с. 362].

Основною причиною несприйняття реформ з боку місцевих управлінських кадрів в Україні залишається небезпека втрати місця роботи, посаду, компетенції, соціального статусу чи впливу. Очевидно, що в цьому випадку проблема лежить у чисто меркантильній площині. Особливо насторожене ставлення до реформ посилилося через закляки окремих політиків та науковців здійснити реформування адміністративно—територіального устрою шляхом укрупнення. В. Нудельман застерігав, що укрупнення мережі адміністративно—територіальних утворень "чутливо зачіпає інтереси" також місцевих адміністративних еліт [14, с. 130]. Очікуваною втратою посад пояснював вороже ставлення до реформ працівників органів влади В. Куйбіда [6, с. 46].

Іншою причиною несприйняття реформ з боку місцевих управлінських еліт є їх значна консервативність та світоглядна відчуженість від трансформаційних процесів в Україні. Важливим аспектом реформування у цьому відношенні залишаються зміни у філософії управління. В. Князев стверджує, що "коли ми говоримо про необхідність виховання і створення "критичної маси" управлінців нової формації, то йдеться, насамперед, про підготовку державних службовців, які сповідують не принципи



“володарювання”, а служіння народу” [15, с. 26]. М. Пухтинський та Ю. Чудновський “готовність місцевої виконавчої влади до сприйняття нової ідеології управління” вважають важливою умовою здійснення адміністративної реформи [3, с. 46].

За роки незалежності в Україні вдалося досягти відчутного поступу у цьому питанні. Управлінський апарат суттєво оновився. Завдяки активній діяльності низки міжнародних організацій та фондів вдалося залучити багатьох вітчизняних фахівців до ознайомлення з практичним досвідом реформування в інших державах. Підготовлено багато політиків і державних службовців, компетентних у питаннях адміністративної реформи, та напрацьовано велику кількість ідей, які лише вимагають впровадження. Зокрема, заслуговують подяки Світовий Банк, Агентство США з міжнародного розвитку, проекти ТАСІС Європейського Союзу, Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, Міністерство міжнародного розвитку Великої Британії, Канадське агентство міжнародного розвитку, Агентство міжнародного розвитку Швеції, Міжнародний Фонд “Відродження” [16, с. 27].

Питання кадрового забезпечення адміністративно—територіальної реформи регламентовано Концепцією адміністративної реформи в Україні [17]. З цією метою передбачено створення Верховною Радою та Президентом України спеціального спільного органу. Перетворення у системі місцевого самоврядування покладено на Координаційну раду з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Фонд сприяння місцевого самоврядуванню України. Натомість здійснення державного патронату за проведеним адміністративною реформи покладено на Президента України [17].

Вважається, що удосконалення організації та діяльності апарату держави в Україні необхідно здійснювати за такими основними напрямками: скорочення управлінських підрозділів; оптимізація структури і системи; корекція компетенції і повноважень; пошук нових форм і методів управління; зменшення матеріальних витрат за рахунок наукової організації праці; добір, розстановка, виховання і перепрофілювання кадрів та ін. [18, с. 50] Умовою успішної системної та економічної трансформації держави слід розглядати реформування її адміністрації як в функціональному, так і просторовому сенсі [19].

Функціональний аспект адміністративної реформи, на жаль, часто зводиться до розробки механізмів кількісного скорочення управлінського персоналу. Вважається, що такий підхід спричинить підвищення економічності управлінського процесу. Зрозуміло, що найпростішим шляхом реалізації такого завдання може бути ліквідація окремих адміністративно—територіальних одиниць. Наприклад, низка харківських вчених вважає, що скорочення витрат на утримання місцевих органів виконавчої влади може бути забезпечено саме через укрупнення районів [20, с. 73].

В окремих випадках, такий підхід може мати раціональну основу. Однак реалізація його на практиці не завжди веде до реального підвищення ефективності територіального управління. По—перше, ліквідація цілих управлінських структур зумовлює виникнення соціально—психологічних проблем, пов’язаних з одночасним звільненням, переїжджуванням та працевлаштуванням великої кількості фахівців. По—друге, негативно впливає на престиж публічної служби, авторитет органів державного управління та місцевого самоврядування, що відзеркалюється у посиленні “кадрового голоду” на місцях. По—третьє, кардинальні зміни в системі управління можуть позначитися на її продуктивності, оскільки адаптація до нових умов потребуватиме певного часу та додаткових ресурсів. Таким чином, економія коштів, яка на перший погляд є нібито очевидною при скороченні територіальних органів управління може супроводжуватися значно масштабнішими видатками, що в кінцевому рахунку не підвищує, а знижує ефективність управління [21, с. 244].

На противагу радикальному підходу до територіального реформування, що передбачає ліквідацію, скорочення, чи укрупнення цілих територіальних управлінських структур, вважаємо за доцільне застосовувати більш виважений підхід. Його загальні риси висвітлені у Концепції адміністративної реформи в Україні, де наголошується на неефективності характерного у радянські часи методу реформування апарату управління шляхом його скорочення [17]. У цьому контексті слушною є теза А. Матвієнка, який наголошує на недоцільності кількісного скорочення адміністрації. Джерело управлінських проблем він вбачає не в кількості службовців, а в їх професіоналізмі [22]. Таким чином, вважаємо, що при вирішенні питань кадрового забезпечення адміністративно—територіальної реформи доцільно керуватися положенням М. Лесечка, що успіх та глибина реформ залежатиме насамперед від якості кадрової політики



(виділення авт.) [23, с. 24].

Територіальний аспект адміністративної реформи забезпечується державною регіональною політикою. На переконання В. Князева державну регіональну політику слід розглядати, як є один з основних напрямів адміністративної реформи [15, с. 25]. Таким чином, принциповим аспектом кадрового забезпечення адміністративно—територіальної реформи є формування необхідного кадрового потенціалу на місцях. На сьогодні стан кадрового забезпечення територіальних органів влади в Україні класифікується як незадовільний [20, с. 4]. О. Яковенко вважає, що зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є однією з найгостріших проблем [24, с. 99]. Від її вирішення безпосередньо залежить розробка і реалізація ефективної державної регіональної політики.

За останні роки окреслилися дві основні загрози тенденції у кадровому забезпеченні територіальних органів влади в Україні. По—перше, відбувається відтік кваліфікованих управлінських кадрів з системи державного управління та місцевого самоврядування до інших сфер зайнятості. По—друге, посилюється кадровий перерозподіл у напрямку від периферії до центру [21, с. 246]. Внаслідок цього важко досягти необхідної управлінської умови, щоб “в кожному населеному пункті була посадова особа, яка дбала б про інтереси своїх односельців, перспективи розвитку населених пунктів тощо” [25, с. 32].

Саме “кадровий голод” на місцях можна вважати принциповою перешкодою та гальмом реформування адміністративно—територіального устрою. На цій проблемі зокрема наголошує В. Нудельман, який застерігає від формування нових адміністративних центрів у невеликих поселеннях, оскільки “неможливо закріпити там кадри” [6, с. 40]. У цьому контексті С. Пирожков та А. Павлюк вважають, що територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній кадровий потенціал для забезпечення високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально—економічного розвитку відповідних територій [7, с. 10]. Це впливає з Концепції адміністративної реформи в Україні, де передбачено, що “управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів” [17].

Практична реалізація завдань адміністративно—територіальної реформи в Україні зіткнулася з серйозною кадровою проблемою. Можна стверджувати, що сьогодні на місцях відсутній реальний провайдер реформ, здатний на практиці реалізовувати стратегію перетворень. У зв’язку з цим, державна кадрова політика у питанні забезпечення адміністративно-територіального реформування повинна ґрунтуватися не на кількісному, а, насамперед, на якісному аспекті підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Принциповим залишається питання подолання “кадрового голоду” на місцях. Для його вирішення слід цілеспрямовано підвищувати престиж публічної служби та створити умови для професійної підготовки управлінців, які проживають і готові працювати на місцевому рівні.

У подальших дослідженнях доцільно з одного боку дослідити інші соціальні чинники адміністративно—територіального реформування, а з іншого — зосередитися на виробленні конкретних механізмів кадрового забезпечення на рівні місцевих органів управління, як передумови успішної реалізації реформаторських завдань.

Список використаних джерел

1. *Regulski J.* Polski samorząd po dziesięciu latach / *Regulski J.* // Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej - dziesięć lat doświadczeń / Michałowski S. (red.). — Lublin : UMCS. — 2002. — s. 13-29.
2. *Нагребельца Г.* Політика реформи чи реформа без політики? / *Г. Нагребельца* // Урядовий кур’єр. — 2006. — 2 червня. — № 102.
3. *Пухтинський М.* Стратегічна мета муніципальної реформи — самостійні територіальні громади / *М. Пухтинський, Ю. Чудновський, О. Власенко* // Економічні реформи сьогодні. — 2000. — № 29.
4. *Олуйко В.* Особливості реформування публічної адміністрації в Україні / *В. Олуйко* // Вісник державної служби України. — 2006. — № 3.
5. *Яцуба В. Г.* Удосконалення адміністративно—територіального устрою — необхідних кроків бути не може / *В. Г. Яцуба* // Адміністративно—територіальний устрій України : Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / Під заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Ви—дво Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003.
6. Адміністративно—територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : Матеріали “круглого столу” / За ред. З. С. Варналія. — К. : ПСД, 2005.



7. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // *Економіка України*. - 2005. - № 7.
8. *Караванський О. В.* Регіональна політика України на сучасному етапі / О. В. Караванський // *Регіональна економіка*. - 2005. - № 4.
9. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ - ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. - К. : Наукова думка, 2006.
10. *Лесечко М. Д.* Адміністративна реформа : досвід Польщі та українські реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чермерис // *Актуальні проблеми державного управління* : Наук. зб. Випуск 4. - Одеса : ОФ УАДУ, 2001.
11. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М. І. Мельник (керівник авт. кол.), Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. - К. : Нора-прінт, 2002.
12. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування в Україні / А. Ткачук, Ю. Саєнко, Ю. Привалов // *Розбудова держави*. - 1997. - № 10.
13. *Олуйко В. М.* Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянок, М. І. Баюк ; За заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянока. - Хмельницький, 2005.
14. *Нудельман В.* Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // *Регіональна економіка*. - 2001. - № 3.
15. *Князев В.* Кадрове забезпечення регіонального розвитку (співдоповідь) / В. Князев // *Вісник Української академії державного управління*. - 2001. - № 2. - Ч. 1.
16. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / Упор. В. П. Тимошук. - К. : Факт, 2002.
17. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98 // *ОВУ*. - 1999. - № 21. - Ст. 32.
18. Теорія держави і права : Навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв, О. Л. Спосаренко. - К. : Юрінком Інтер, 2001.
19. *Izdebski H.* Administracja publiczna - zagadnienia ogólne / Izdebski H., Kulesza M. - Warszawa : Liber, 1998.
20. Територіальне управління : проблеми, рішення, перспективи / За заг. ред. В. В. Корженка. - Х. : Магістр, 2004.
21. *Кучабський О. Г.* Кадрове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні / О. Г. Кучабський, М. Д. Лесечко // *Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (22 березня 2007 р.): У 2 ч.* / За наук. ред. П. І. Шевчука. - Львів : ЛРЦУ НАДУ, 2007. - Ч. 1.
22. *Стецишин О.* Нова карта України / О. Стецишин // *Експрес*. - 2005. - 24-31 березня. - № 34.
23. *Лесечко М. Д.* Экономическая стратегия Украины на современном этапе / М. Д. Лесечко // *Конференция для служащих местного самоуправления. "Роль местного самоуправления для местного развития"*. Августов, 11-12 сентября 2006 г. - Белосток, 2006.
24. *Яковенко О.* Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи / О. Яковенко // *Вісник державної служби*. - 2000. - № 3.
25. *Регіональна економіка* : Навч. посібник / І. Михасюк, М. Янків, З. Залого, С. Сажинєць. - Львів : Українські технології, 1998.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 3 від 27 жовтня 2008 року)*

Надійшла до редакції 20.11.2008
Рекомендована до друку 19.06.2009



