

О. І. Васильєва,
доктор наук з державного управління, професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного
управління при Президентіві України

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Модернізація системи підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із основних напрямів реформування державного управління, яке в умовах кризи має розглядатися як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ.

Modernization of the system of training of civil servants and local government officials is one of the main directions of reforming public administration, that the crisis should be seen as a major factor in the effectiveness of socio-economic reforms.

Ключові слова: державні й муніципальні службовці, система підготовки службовців органів місцевої влади.

Key words: state and municipal employees, the system of training employees of local authorities.

Погані закони, але гарні чиновники — успішна держава.
Гарні закони, але погані чиновники — держава приречена.
Отто фон Бісмарк

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аналіз тенденцій реформування системи державного управління в Україні протягом десяти років свідчить про те, що сьогодні державне управління (державна служба та служба в органах місцевого самоврядування) все ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, громіздким і відірваним від потреб громадянина.

Необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація, важливим інститутом якої виступає система професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка існує з початку здобуття Україною незалежності. І свого часу це стало добрим сигналом суспільству: влада продемонструвала намір мати професійні управлінські кадри,

здатні ефективно здійснювати соціально-економічні перетворення в державі.

Отже, одним із основних напрямів реалізації державної кадрової політики є створення належних умов для навчання і підвищення кваліфікації персоналу органів місцевої влади у відповідних навчальних закладах.

Головною метою даної статті є визначення в Україні значущості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Національна академія державного управління при Президентіві України є загальнодержавним закладом у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування IV рівня акредитації. Національна академія розпочала діяльність з травня 1995 р., у тому ж році було відкрито регіональні філії в Дніпропетровську, Львові, Одесі та

Харкові, які отримали статус регіональних інститутів у 2001 р. За 15 років Національну академію закінчило 17000 магістрів державного управління.

Загальна кількість випускників магістерських програм у галузі знань "Державне управління" (1996—2009 рр.) — 13415 осіб, з них — 9324 осіб (або 70 %) навчалися в рамках державного замовлення. З них 3582 (935 осіб в рамках державного замовлення) не продовжили роботу на державній службі/службі в органах місцевого самоврядування. Щодо решти 138 осіб (98 за державним замовленням) немає інформації про їхнє працевлаштування після закінчення навчання. Необхідно також зазначити, що приблизно половина тих, хто навчалися за магістерськими програмами (1996—2009 рр.), вже на пенсії [1].

Модернізація системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є одним із основних напрямів реформування державного управління, яке в умовах кризи має розглядатися як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ. Рамковим документом для системи професійного навчання персоналу органів влади на шляху досягнення цієї мети має стати постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" від 7 липня 2010 р. № 564, якою на державному рівні декларується урядова політика щодо об'єднання вимог до професійного навчання як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта), зокрема щорічний Всеукраїнський конкурс "Кращий державний службовець" (для державних службовців) [2].

Загальна система професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування повинна бути переорієнтована на раціональне використання кадрового потенціалу.

Місце України в рейтингах країн світу не є високим, це має наслідком обмежені можливості для економічного та людського розвитку, недостатній рівень глобальної конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів виконавчої влади. Ці дані наведені в проекті Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011—2015 рр.:

— 143 місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн;

— 82 місце за індексом глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій — на 120 місці серед 133 країн;

— 146 місце за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180 країн;

— 62 місце за рівнем послуг он-лайн (рейтинг країн — членів ООН) із 190 країн.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад питання місцевого значення вирішуються незадовільно, а надання публічних послуг здійснюється на неприйнятно низькому рівні.

Низька якість та недоступність базових публічних послуг, зокрема середньої освіти та первинної медичної допомоги, складає основу незадоволення населення владою. Всі спроби проведення секторальних реформ — освіти, медицини, ЖКГ, соціального забезпечення — не досягають успіху. Все це поєднується з занепадом інфраструктури, що залишилась у спадок з радянських часів. Особливо тяжка ситуація склалася в сільській місцевості та депресивних територіях. Однією з причин є неспроможне місцеве самоврядування. Більшість місцевих органів влади не мають ані фінансової, ані кадрової спроможності виконувати функції, що на них покладені.

Аналіз управління кадрами місцевого самоврядування в Україні показав, що:

— посадові особи позбавлені перспективи довгострокового і стійкого розвитку;

— посилюється залежність плинності кадрів від політичних впливів (місцеві вибори);

— рівень освіти не дає упевненості у поступовому кар'єрному зростанні (частина посадових осіб не має вищої освіти);

— фактично неконтрольований з боку держави процес підвищення кваліфікації (підвищення кваліфікації проходять, у відсотковому відношенні до загальної чисельності, на чверть менше посадових осіб, ніж державних службовців);

— наявна безсистемність у здійсненні підвищення кваліфікації посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування;

— не спостерігається зростання кількості посадових осіб, які підвищили кваліфікацію, в результаті сплесків плинності кадрів у роки проведення місцевих виборів.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [3, ст. 1].

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування сьогодні набуває особливої вагомості та значущості як центральна проблема управління кадрами у сфері місцевого самоврядування.

Професіоналізація забезпечує функціонування служби в органах місцевого самоврядування і охоплює знання, уміння, досвід, властивості й ставлення

Таблиця 1. Динаміка змін загальної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування відносно державних службовців і населення України

| Рік | Чисельність населення України станом на 01.01 | Кількість державних службовців станом на 31.12. | Кількість посадових осіб місцевого самоврядування станом на 31.12. | Приблизна кількість державних службовців і посадових осіб |
|------|---|---|--|---|
| 2004 | 47280,8 | 251471 | 89 588 | 5 і 2 |
| 2005 | 46929,5 | 257 112 | 91 925 | 6 і 2 |
| 2006 | 46646,0 | 265 703 | 95 641 | 6 і 2 |
| 2007 | 46372,7 | 276 599 | 96 208 | 6 і 2 |
| 2008 | 46143,7 | 290 765 | 100 582 | 6 і 2 |
| 2009 | 45962,9 | 296 461 | 100 789 | 7 і 2 |

до управлінської роботи. Сьогодні необхідно сформувати певну систему компетенцій, оцінка яких дозволить визначити рівень професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Важливість цієї проблеми зумовлює підхід, за яким кваліфікація та професійна підготовленість посадових осіб до продуктивної управлінської діяльності, розвиток творчих навичок, активна трансформація здобутих знань у практичні для функціонування органів місцевого самоврядування знання, протистояння процесам руйнування суспільної свідомості неминуче і обов'язково забезпечать сталий розвиток місцевого самоврядування.

Сучасна система професійного навчання державних службовців, посадових осіб і службовців системи органів місцевого самоврядування є неефективною з ряду причин, однією з яких є відсутність безперервності та наступності, зокрема ефективної практики навчання осіб, вперше прийнятих на службу в органи місцевого самоврядування.

Це проявляється в тому, що:

— особи, які вперше прийняті на службу, не маючи ні теоретичної підготовки, ні практичного досвіду, навчаються за тими ж програмами, що і службовці, які вже тривалий час працюють в органах місцевого самоврядування, мають досвід роботи та певні знання з питань державного управління;

— діючі професійні програми підвищення кваліфікації не враховують особливості навчальних потреб, пов'язаних з досвідом, стажем державної служби, що веде до невиправданих дублювань у навчанні та зниження його ефективності;

— значна частина службовців після прийняття на службу в органи місцевого самоврядування протягом тривалого часу не навчаються за програмами підвищення кваліфікації, що значно ускладнює і подовжує процес адаптації до служби, призводить до виникнення труднощів у виконанні професійних завдань та низької якості їх виконання;

— через труднощі адаптаційного періоду частина молодих та перспективних осіб залишають службу в органах місцевого самоврядування.

Потребують нормативно-правового урегулювання наступні питання:

— обов'язковість підвищення кваліфікації вперше прийнятих на службу в органи місцевого самоврядування протягом першого року перебування на службі;

— визначення видів підвищення кваліфікації за цільовою ознакою, одним з яких є підвищення кваліфікації з метою адаптації до служби в органах місцевого самоврядування (що забезпечить наступність і безперервність навчання службовців органів місцевого самоврядування протягом трудового життя);

— обов'язковість проходження підсумкового контролю особою, яка навчалась за про-

грамою для вперше прийнятих на службу в органи місцевого самоврядування та впровадження певних санкцій до тих, які не пройшли підсумковий контроль;

— включення до переліку освітніх послуг навчання осіб, які готуються до участі у конкурсі для зайняття посад службовців до органів місцевого самоврядування (за кошти фізичних і юридичних осіб).

Особливої уваги сьогодні після проведених виборів у жовтні 2010 р. потребують, на наш погляд, депутати місцевих рад.

Державна кадрова політика, як зазначено в проєкті Стратегії державної кадрової політики, — це:

— діяльність держави щодо формування, розвитку і використання кадрів, зокрема державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

— система офіційно визначених цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулюванню кадрових процесів і відносин;

— стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства [4].

Динаміка змін загальної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування відносно державних службовців і населення України відображена у табл. 1 [1].

Така ситуація видається неадекватною: оскільки на початок ХХІ ст. децентралізація державного управління призводить до ускладнення й розширення завдань органів місцевого самоврядування, то й кількість фахівців має збільшуватися з метою забезпечення ними ефективного управління життєдіяльністю територіальної громади.

Стандарти вищої освіти, що діють в Україні, побудовані на кваліфікаційній моделі. Сучасні умови прийняття рішень в органах місцевої влади висувають нові вимоги до управлінців. Тому останнім часом широко обговорюється перехід від кваліфікаційної моделі до компетентнісної, яка дозволяє методологічно подолати зіставлення різних підходів до теоретичного вирішення проблеми формування професіоналізації посадових осіб і службовців органів місцевої влади і розглядати їх як співіснуючі підходи, ефективність яких виявляється у взаємодоповнювальній єдності компетенцій: загальних, професійних і спеціальних.

Посадова особа або службовець органу місцевого самоврядування включається до навчальної діяльності крізь призму практичної діяльності; глибина усвідомлення його потреби в знаннях залежать від ступеня активності його позиції; з роками пізнавальні інтереси особи змінюються й на перший план, замість прагматичних мотивів і планів, висуваються:

— потреби в науковому розумінні різноманітних явищ життя;

— потреби в осмисленні власного досвіду, формуванні своєї позиції стосовно подій, що відбуваються;

— потреби використовувати отримані знання у власній практичній діяльності, у діяльності колективу своєї організації, у суспільній діяльності.

Специфіка навчальної діяльності призводить до ситуації, коли посадова особа відповідно до своїх запитів прагне стати самостійним суб'єктом навчання, визначити його цілі, вибрати форми й методи, регулювати навчальний процес та оцінювати успішність своїх досягнень.

У навчальному процесі державних і муніципальних службовців важливо враховувати особові якості службовців і їх відповідність кваліфікаційно-посадовим вимогам, досягнення оптимальної відповідності якостей, спроможність службовця здійснювати покладені на нього функції, посадові обов'язки. Це розкриває потребу в дотриманні таких вимог, як практичність й життєво орієнтованість професійної освіти; розвиток здатності здійснювати незалежне міркування, пробуджувати власні здібності; самостійне орієнтування в темах; оцінювання здатність досягати; скасування орієнтації тривалості навчання на середню особу.

Реалізація цілей навчання як процесу, що протікає протягом життя, є одним із чинників розвитку самостійності й відчуття відповідальності в людей, зміцнення здатності адаптуватися до економічних, культурних й суспільних перетворень, сприяння співіснуванню, терпимості, усвідомленій і творчій участі у житті спільнот, тобто чинником професійної зрілості посадової особи, подолання професійної обмеженості. В сучасних умовах це є головним і принциповим внеском у формування професіонала в сфері місцевого самоврядування.

Удосконалення процесу підготовки державних і муніципальних службовців означає, що конструктивні цілі навчання мають бути репрезентовані в цільових навчальних програмах, створення яких забезпечить формування творчого мислення, що передбачає:

1) визначення викладачем продуктивних (творчих) завдань у навчальній дисципліні;

2) розкриття теоретичного інструментарію для вирішення творчих завдань й озброєння тих, хто навчається: аналіз компонентів діяльності; логічні прийоми мислення; системний аналіз явищ;

3) вирішення продуктивних (творчих) завдань і формування відповідних умінь і навичок;

4) використання набутих вмій і навичок у самостійному вирішенні управлінських проблем у повсякденній діяльності.

ВИСНОВКИ ТА ПОДАЛЬШІ НАПРЯМИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Основними цілями кадрової політики щодо служби в органах місцевої влади вважаємо:

— професіоналізацію служби в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

— запровадження нової класифікації посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що передбачає визначення відносної цінності роботи на різних посадах (групах посад) і сприятиме прозорості та справедливості системи оплати праці;

— нормативно закріпити інституційну стабільність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

— розробку критеріїв і вироблення методик планування управлінської праці, її нормування й оцінки ефективності;

— модернізацію системи професійного навчання, визначення потреб у підвищенні кваліфікації;

— створення умов для розвитку спроможності кадрових служб як консультаційних центрів з питань управління персоналом і стратегічного планування розвитку людських ресурсів;

— удосконалення процедури прийняття на службу в органах місцевої влади та просування по службі, а також інструментів оцінювання компетенцій кандидатів на посади на основі принципу професійних заслуг і здобутків;

— визначення механізмів сприяння мобільності, ротації на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування для оптимального використання наявних людських ресурсів, обміну досвідом і розширення можливостей кар'єрного зростання;

— запровадження процедури оцінювання результатів діяльності державних і муніципальних службовців для заохочення та відзначення результативної діяльності, відповідності компетенцій вимогам щодо роботи на посаді (при атестації);

— вдосконалення формування та використання кадрового резерву для економії ресурсів та ефективного планування наступності.

Література:

1. Оперативні матеріали Голодержслужби: guds.gov.ua

2. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564 [Електронний ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=564-2010-%EF> — Заголовок з екрану

3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України із змінами, внесеними згідно із Законом України № 3235-IV 20.12.2005, ВВР, 2006, № 9, № 10—11, ст.96. — К., 2001.

4. Проект Стратегії державної кадрової політики від 20.09.2010 р.: guds.gov.ua