

*Людмила Поп'юк,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

Удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: інноваційно-інформаційний аспект

У статті розглядаються система підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, сучасні форми і методи удосконалення якості їх професійної підготовки.

Ключові слова: підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, професійна підготовка, депутати місцевих рад.

The article discusses system training local self-government officials and deputies of local councils, modern forms and methods of improving the quality of their training.

Key words: training local self-government officials, professional training, deputies of local councils.

Постановка проблеми. Важливим фактором ефективності управління персоналом в органах місцевого самоврядування виступають професійна підготовка і компетентність, що залежать від ефективного функціонування системи професійного навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад.

За даними Голодержслужби, в органах місцевого самоврядування кількість посадових осіб місцевого самоврядування станом на 31 грудня 2010 р. становить 99 783 особи, з них повну вищу освіту мають 69 194 особи (69,3%), підвищили кваліфікацію 8 829 осіб (8,8%) [5]. Щороку в Україні відбувається оновлення складу працівників виконавчих органів місцевого самоврядування приблизно на 20%, тобто близько 20 000 непідготовлених до муніципальної служби осіб працевлаштовуються у органи місцевого самоврядування. Щодо депутатів місцевих рад, то їх кількість сягає понад 227 тис. З них

більше двох третин (близько 152 тис.) обрано в 2010 р. вперше. У новообраних депутатів і голів громад, як правило, бракує потрібних знань і досвіду для належного врядування. Тому питання навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є надзвичайно актуальним [3], а з огляду на їх велику кількість $[(152+20*5)=272]$ тис. на 5 років], потребує серйозних організаційних зусиль і фінансових затрат.

Очевидним є той факт, що на сьогодні посадовці, які працюють в органах публічної влади, не вміють і не хочуть працювати відкрито, публічно. Якщо не вміють, то треба навчити, а якщо не хочуть, то треба вибудувати систему публічної влади так, щоб вони не могли працювати закрито, не ефективно. Тобто сама система їх повинна заставити адаптуватися до неї, або виштовхувати поза свої межі. Тому необхідно підвищити інституційну спроможність служби в органах місцевого самоврядування, а саме забезпечити функціонування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, створити для них систему безперервного навчання, так званого "навчання упродовж життя".

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розробкою теоретичного обґрунтування та практичного застосування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації займалися чимало українських науковців, зокрема В.А.Гошовська, Н.В.Грицяк, В.С.Куйбіда, Н.Г.Протасова, І.В.Розпутенко, В.В.Толкованов, Н.Р.Нижник, В.М.Олуйко та ін.

Підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад передбачено законами України "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про статус депутатів місцевих рад" та рядом нормативних актів.

Серед невирішених частин загальної проблеми все ще залишається потреба в дослідженні системи підвищення кваліфікації саме посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

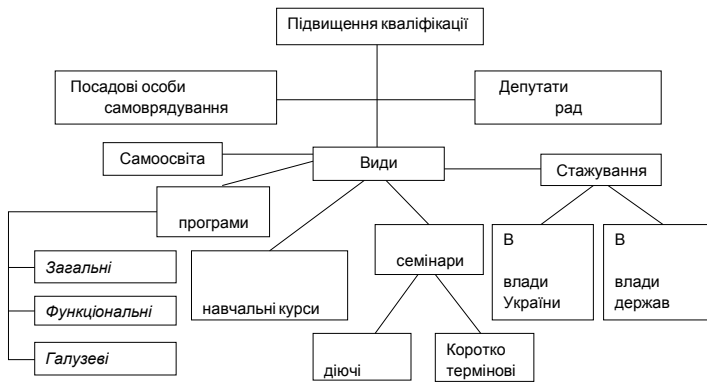
Мета статті - дослідити роль і значення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого

самоврядування та депутатів місцевих рад, а також запропонувати шляхи підвищення ефективності функціонування цієї системи.

Виклад основного матеріалу. Підвищення кваліфікації є одним із провідних видів навчання, яке супроводжує професійну діяльність протягом трудового життя і сприяє професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Проте аналіз нормативно-правових актів, що регулюють питання підвищення кваліфікації, показав, що підвищенню кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та (особливо) депутатів місцевих рад не приділяється належної уваги.

Структуру підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад зображено на рисунку, складеному на основі чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання підвищення кваліфікації.

Підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування здійснюють: Національна академія державного управління при Президентові України (далі - НАДУ) та її 4 регіональні інститути (м. Дніпропетровськ, Львів, Одеса та Харків); Академія муніципального управління; 26 центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та інші освітні заклади, які мають відповідну ліцензію.



Структура підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Але треба мати на увазі, що навчання депутатів місцевих рад не належить до категорії освітніх послуг підвищення кваліфікації їх навчання не потребує ліцензування відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг" від 8 серпня 2007 р. № 1019. Тому у цій царині окрім освітніх закладів працюють і громадські організації, зокрема Інститут політичної освіти, Клуб мерів, Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних рад, Асоціація місцевих і регіональних влад, Асоціація лідерів місцевих і регіональних влад України і т.ін.

Асоціації місцевого самоврядування підвищують кваліфікацію посадових осіб місцевого самоврядування через проведення навчальних, методичних, інформаційних семінарів, конференцій, круглих столів, залучаючи до них досвідчених міських голів, керівників центральних органів державної влади, провідних українських науковців, експертів Ради Європи тощо [8]. Зокрема, Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування "Асоціація міст України" розроблено проект "Міське самоврядування в Україні: підвищення кваліфікації кадрів та прикладні дослідження" [4]. Разом з тим вони не в змозі забезпечити охоплення значної частини посадових осіб місцевого

самоврядування та депутатів місцевих рад, тому це істотно не впливає на ситуацію в галузі підвищення кваліфікації.

Відповідно до ст. 7 Конституції України держава гарантує місцеве самоврядування, а відповідно до ч. 3 ст. 142 бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує [2]. Ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право, а ст. 4 серед принципів, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, фіксує принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування [6]. Звідси випливає, що держава повинна організувати процесу навчання муніципальних службовців і його фінансування взяти на себе. Саме тому в 2009 р. під безпосереднім керівництвом Міністра регіонального розвитку та будівництва України В.С.Куйбіди було розроблено Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі - Концепція), яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 385-р. Метою Концепції є забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, що дасть змогу покращити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог [3].

Разом з тим План заходів з реалізації Концепції був розрахований на період до 2011 р. Оскільки він не виконаний у повному обсязі, то сьогодні його дію потрібно продовжити, внівши попередньо відповідні зміни.

Реалізація Концепції сприятиме проведенню державної регіональної політики у сфері формування ефективної системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад і дасть змогу:

1) створити ефективно діючу систему підвищення кваліфікації, до якої входять мережа вищих навчальних закладів, заклади післядипломної освіти, науково-викладацькі колективи, громадські організації;

2) визначити структуру потреб і обсяги фінансування підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад;

3) передати посадовим особам та депутатам місцевих рад новітні знання, необхідні для забезпечення якісного надання ними публічних послуг;

4) забезпечити зворотний зв'язок між споживачами освітніх послуг та їх надавачами [3].

Оскільки:

- служба в органах місцевого самоврядування, порівняно з іншими видами діяльності в публічному секторі, має яскраво виражену специфіку;

- посадовій особі місцевого самоврядування, депутату ради, особливо на рівні територіальних громад (село, селище, місто), у роботі доводиться поєднувати різні функції: планування, організацію, мотивацію та контроль, спрямовувати зусилля на вирішення численних проблем відповідної територіальної громади, то необхідно виробити специфічні підходи до підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

З огляду на вищезазначене, доцільно було б при визначенні потреби і формування замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад виходити з необхідності обов'язкового підвищення кваліфікації новообраних сільських, селищних, міських голів та уперше прийнятих на службу в органах місцевого самоврядування посадових осіб. При цьому система навчання зазначених осіб повинна бути:

а) інноваційною та цілеспрямованою в напрямі забезпечення одержання ними знань про тенденції розвитку місцевого самоврядування, професійними та особистісними потребами посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;

б) гнучкою, тобто такою, що своєчасно реагує на зміну умов, завдань, мети її функціонування й розвитку.

Побудова системи навчання неможлива без створення мотиваційного механізму, який не просто стимулює, а ставить службовця перед необхідністю постійного оновлення й удосконалення особистих знань і навичок.

Необхідно також звернути увагу на добір викладачів, якість розроблення професійних програм та програм спеціалізованих короткотермінових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткотермінових семінарів, тренінгів з основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, на методи викладання, впровадження сучасних педагогічних технологій - інноваційних технологій навчання.

Тут під інноваційними технологіями навчання ми розуміємо способи проектування й поетапної реалізації в освітньому процесі нових, гнучко керованих систем навчання, що розвивають особистість. При цьому ці системи орієнтуються на сучасні ідеї й засоби, активні методи й нові форми його організації, що гарантують досягнення запланованих результатів.

Таке визначення технології передбачає її сучасність і орієнтацію не тільки на стандарти освіти, але й на творчу інноваційну діяльність педагога, на розвиток особистості тих, кого навчають [1].

Зміст освіти в системі підвищення кваліфікації службовців пов'язаний з реалізацією соціального замовлення та вдовolenня у процесі навчання індивідуальних освітніх потреб, створення необхідних умов для самореалізації особистості. У протилежному разі навчальний процес буде малоефективним. Але ефективність навчання, у свою чергу, закономірно пов'язана з мобільним трансформуванням його змісту відповідно до темпів старіння та оновлення знань і забезпеченням змісту освіти необхідним випередженням. Зв'язок ефективності навчання посадових осіб місцевого самоврядування з адаптованістю його змісту до особливостей навчання дорослих людей найповніше реалізується в умовах андрагогічного навчання, яке виходить з того, що мета сучасного підходу до освіти полягає в сприянні розвитку та збагаченні цілісної особистості, прояву її самобутності, актуалізації її здібностей. При цьому вибираються такі форми, методи та засоби організації навчання, що полегшують навчання, вдовolenня освітніх потреб, підвищення операціональності отриманої освіти під час вирішення життєвих проблем, досягнення індивідуальних цілей, самореалізації особистості [7, с. 154-155].

Поряд із традиційним навчанням службовців почали впроваджуватися нові форми, серед яких можна виділити дистанційне навчання (distance learning), електронне (e-learning) та безперервне (life-long learning). Перевагами дистанційної освіти є її безперервне функціонування не тільки в процесі підготовки, а й під час його подальшої професійної діяльності, тобто навчання з безперервним циклом та орієнтацією на негайне застосування отриманих знань.

Головне завдання в системі підготовки підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад має спрямовуватись на підвищення якості навчального процесу, формування навичок та вмій, якими повинен володіти спеціаліст цього профілю. Доцільним є використання зарубіжного досвіду з підготовки управлінського персоналу. Одним із найпопулярніших методів, що використовуються в багатьох школах менеджменту і державної політики, є метод "case study" - проведення семінарських занять з аналізу реальних ситуацій, що виникають у практиці роботи приватних компаній та державних організацій. У процесі занять службовці разом проводять так званий "мозковий штурм" проблем, що виникли, і аналізують можливі варіанти їх розв'язання. При цьому цікаво порівняти рішення, що були запропоновані службовцями, з тими, що були дійсно запроваджені на практиці. Важливо також аналізувати не тільки ситуації, в яких орган вибрав успішний шлях розв'язання проблем, а й типові "провали", яких слід уникати. Аналіз подібних ситуацій готує службовців до прийняття рішень у кризових умовах.

Підвищенню якості навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад сприятимуть такі нові методи, як безпосередня робота з наставником, рольові ігри, робота в парах та малих групах, моніторинг та ін.

Висновки і перспективи подальших розробок. Отже, попри всі вжиті останнім часом заходи, спрямовані на розвиток системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, масштаби цієї роботи не відповідають реальним потребам системи органів місцевого самоврядування.

Для розв'язання проблеми підвищення кваліфікації необхідно:

- провести кількісну та якісну (змістову) оцінку потреби в підвищенні кваліфікації депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування виходячи з умови обов'язкового підвищення кваліфікації депутатами місцевих рад не менше одного разу на строк, протягом якого діє виборний орган місцевого самоврядування;

- установити обґрунтовані вимоги до рівня кваліфікації посадових осіб, принципів відповідності рівня освіти та кваліфікації посадових осіб займаним посадам, порядку підвищення кваліфікації посадових осіб і порядку проведення моніторингу (контролю) рівня кваліфікації посадових осіб;

- поряд із традиційним навчанням впроваджувати нові форми навчання через мережу Інтернет, зокрема дистанційне навчання, яке на 50% є дешевшим;

- для організації навчання скоординувати роботу центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- щороку передбачати у державному та місцевих бюджетах кошти на навчання та підвищення кваліфікації;

- для з'ясування того, чому потрібно навчати, та визначення якості навчання проводити відповідний моніторинг.

Загалом система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад повинна орієнтуватися на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування на зростаючий обсяг повноважень цих органів, надання якісних адміністративних та соціальних послуг мешканцям громад, упровадження у практику діяльності органів місцевого самоврядування новітніх методів та технологій управління, залучення до розробки важливих управлінських рішень провідних фахівців, експертів, науковців.

Слід зазначити, що територіальні громади та їх органи місцевого самоврядування, найбільше зацікавлені в освітньому рівні своїх посадовців та депутатів, підвищенні їх кваліфікації. Зацікавлена в цьому і держава, оскільки делегує повноваження

виконавчим органам місцевих рад, а значить при їх ефективній реалізації розвантажує себе для розв'язання загальнодержавних проблем.

У подальших дослідженнях проблеми слід звернути увагу на моніторинг якості підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Список використаних джерел

1.Вакуленко В. М. Інноваційні технології навчання як засіб підвищення якості підготовки педагогів / В. М. Вакуленко. - Режим доступу : http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc_gum/pspo/2003_5_1/doc_pdf/vakulenko.pdf

2.Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

3.Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 385-р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

4.Місьцеве самоврядування в Україні: підвищення кваліфікації кадрів та прикладні дослідження : проект. - Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/page/proekti>

5.Офіційний сайт Головного управління державної служби України. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>

6.Про місьцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

7.Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів : кол. моногр. / [І. В. Розпутенко, В. О. Гушенко, Н. Г. Протасова, Н. В. Грицьак] ; за заг. ред. І. В. Розпутенка. - К. : Вид-во "К.І.С.", 2003. - 224 с.

8.Толкованов В. В. Про деякі аспекти розвитку системи навчання та підвищення кваліфікації посадових органів місцевого самоврядування: українська практика та рекомендації Ради Європи / В. В. Толкованов, А. К. Гук. - Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/data/loads/guk.doc>