

Каленчук А. І.,
аспірант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ВИМОГИ ДО ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

REQUIREMENTS FOR TRAINING OF PUBLIC OFFICIALS IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

Досліджено теоретичні засади реформування державної служби в Україні в частині децентралізації. Визначені основні вимоги з підготовки державних службовців в умовах децентралізації. Оцінено практичне застосування Стратегії реформування державного управління в Україні.

Ключові слова: державна служба, реформування, децентралізація, підготовка кадрів.

Изучены теоретические принципы реформирования государственной службы в Украине в части децентрализации. Определены основные требования по подготовке государственных служащих в условиях децентрализации. Оценено практическое значение применения Стратегии реформирования государственного управления в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, децентрализация, подготовка кадров.

The theoretical principles of reforming the civil service in Ukraine in terms of decentralization are researched. The basic requirements for preparation of civil servants in the conditions of decentralization are determined. The practical application of the Strategy of Public Administration Reform in Ukraine is estimated.

Key words: civil service, reforming, decentralization, personnel training.

Підготовка кадрів для державної служби та органів місцевого самоврядування на сьогодні не втрачає своєї актуальності в частині юридичних досліджень, адже є однією з найважливіших передумов функціонування всієї системи влади в Україні особливо в умовах децентралізації. Неодноразово ми мали змогу переконатися в тому, що від рівня підготовки чиновництва залежить ефективність держави як такої. Це особливо помітно зараз, коли одночасно відбувається низка проголошених реформ, які стосуються всіх сфер соціального буття громадян. До них відноситься і модернізація державної служби та управління, децентралізації органів влади.

Вищезазначене питання зумовило дослідження нами наукових робіт Ю. Ковбасюка, Р. Войтовича, доповіді С. Гриневецького, а також новел українського законодавства стосовно державної служби та управління в Україні, проведення реформ, децентралізації влади тощо.

Тому основною метою цього дослідження є визначення та висвітлення основних вимог до підготовки кадрів державних службовців в умовах децентралізації, які б стали однією з найважливіших передумов функціонування всієї системи влади в Україні, від рівня яких залежала б ефективність держави як такої.

Почати варто з того, що важливим кроком в модернізації даної сфери держави стало ухвалення в червні 2016 року Стратегії реформування державного управління [1].

Влітку ж 2018 року було презентовано доповідь організації, яка заснована Організацією економічного співробітництва та розвитку та Європейським Союзом для оцінки якості держслужби, сервісів та управління в країнах світу. У звіті констатується, що «загалом, Україна вже досягла значного прогресу

в реформуванні деяких сфер державного управління», водночас відзначається і низка недоліків [2].

Наприклад, ситуація з заробітною платою державним службовцям покращилася, але як і раніше «ще далека від відповідності принципам державного управління». Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, «але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього процесу». Завдяки значній донорській допомозі були реалізовані численні ініціативи з модернізації адміністративних послуг, але більшість з них ще не принесли бажаних результатів, за винятком створення мережі центрів надання адміністративних послуг.

Таким чином, децентралізацію відносять до категорії успішних перетворень, які були проведені останнім часом. Завдяки розширенню фіскальних повноважень і як наслідок, зацікавленості місцевої влади у збільшенні податкових і неподаткових надходжень зросли власні доходи місцевих бюджетів. А збільшення фінансової спроможності територіальних громад дозволило розв'язати питання щодо ремонту доріг, будівництва або реконструкції соціально важливих об'єктів [3].

Разом з тим, вищезазначені процеси вплинули й на стан державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, сформулювали якісно нові вимоги для них, а також до рівня підготовки державних службовців.

По-перше, попри процес децентралізації, залишається без змін система влади, передбачена Конституцією України. В країні продовжує діяти владна вертикаль органів виконавчої влади. Відповідно державні службовці, які готувалися і продовжують готуватися у навчальних закладах, націлені на робо-

ту саме в межах владної вертикалі. В цьому є певна традиція, оскільки класична бюрократія завжди передбачала ієрархію прийняття рішень [4].

Водночас процес об'єднання територіальних громад руйнує цю вертикаль. Бо є випадки, коли до складу нової об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) входять всі громади району, є випадки, коли до них приєднуються громади інших районів. В таких умовах місцеві державні адміністрації не можуть виконувати норми Конституції, які є нормами прямої дії. А саме, забезпечувати законність та правопорядок, виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку тощо.

Негативно вплине на якість роботи державної служби та впровадження норми, згідно з якою голови місцевих держадміністрацій та їх заступники перестають бути державними службовцями. Тим самим, створюються умови для політизації державної служби. Адже тепер голова та його заступники можуть бути партійними активістами та у свою чергу, формувати склад держадміністрацій під конкретну партію. Таким чином, не лише створюються передумови для політичної корупції, але й для плінності кадрів державної служби.

По-друге, поза процесом децентралізації залишився регіональний рівень. У 2015 році був ухвалений Закон «Про засади державної регіональної політики», який визначає, що «об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макро-регіонів, мікрорегіонів». Закон передбачає, що основними документами, які визначають державну регіональну політику є: «1) Державна стратегія регіонального розвитку України; 2) План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; 3) регіональні стратегії розвитку; 4) плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; 5) інвестиційні програми (проекти), які спрямовані на розвиток регіонів» [5].

Але й об'єднані територіальні громади також повинні мати власні стратегії. І питання полягає у взаємоузгодженні означених стратегій. Чи не призведе виникнення кількох десятків неузгоджених одна з однією стратегій до фрагментації єдиного економічного простору регіону.

До того ж громади можуть утворюватись в результаті добровільного об'єднання в неоднорідні за своєю структурою – населенням, територією, інфраструктурою, що впливає на їх стратегічні орієнтири. Для однієї громади, створеної з кількох сільських рад таким орієнтиром може бути нормальне функціонування доріг, школи, дитячого садка. А для громади, яка, наприклад, об'єднує територію району, актуальною є просторовий розвиток, а ці питання без кооперації з регіональною владою, без залучення додаткових, у тому числі інвестиційних коштів, не вирішити.

По-третє, децентралізація вимагає професійних кадрів для об'єднаних територіальних громад. У лютому-березні 2017 року Київським міжнародним інститутом соціології проводилося дослідження

потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Секретарів та працівників апарату попросили визначитись з тим, у яких сферах потрібне підвищення компетентності. Ось як виглядає перша п'ятірка. На першому місці були публічні закупівлі, далі відповідно – фінансове та податкове законодавство, адміністративні процедури, місцевий розвиток і розвиток інфраструктури, надання адміністративних послуг. Отже, перед нами своєрідна програма підготовки та перепідготовки кадрів для ОТГ.

Крім того, існують інші завдання, які потрібно вирішити при підготовці кадрів.

Вкрай необхідно створити систему мотивації державного службовця до підвищення кваліфікації, самоосвіти.

Наразі такої мотивації нема з кількох причин. В першу чергу, внаслідок політичної нестабільності та зміни статусу державної служби.

Вже згадане соціологічне дослідження представляє таку картину. Абсолютна більшість респондентів – працівників об'єднаних територіальних громад (75%) вбачають основні труднощі поточної діяльності у нестабільності законодавства. Решта проблем згадувалася значно рідше. Наступними йдуть брак власних коштів (32%), пасивність населення (32%), відсутність адекватного фінансування делегованих повноважень (31%).

Свій вплив на роботу державних службовців чинить і ставлення до них у суспільстві. Якщо узагальнити суспільний ідеал чиновника, який формується у тому числі різними політиками та громадськими діячами, засобами масової інформації, то це має бути висококваліфікований спеціаліст, який за мінімальну зарплату надає послуги європейського рівня.

Безумовно, високий рівень корупції негативно впливає на імідж влади та, на жаль, кидає тінь на кожну людину, яка працює в системі державної служби.

Важливим елементом підготовки державних службовців має стати отримання практичного досвіду комунікацій та основ медіаграмотності. Для низової ланки комунікація з громадянами відбувається шляхом безпосереднього спілкування, чого не скажеш про вищий рівень. Серйозно вплинули на цей процес розвиток Інтернету та соціальних мереж. Специфіка соціальних мереж полягає також у наявності зворотного зв'язку і можливості безпосереднього спілкування із прихильниками або опонентами. Саме тому збільшується вага кожного речення або навіть слова, висловленого у мережі.

Так само необхідно стає елементарна медіаграмотність, вміння працювати з інформацією. Бурхливий розвиток засобів масової інформації та вже згаданих соціальних мереж породив ситуацію, коли середньостатистична людина не може впоратися із тим обсягом інформації, який звалюється на неї щодня і впливає на її поведінку. Саме тому сучасний державний службовець повинен вміти працювати з новинами, розрізняти правдиву інформацію

від неправдивої, давати аргументовану відповідь та спростувати брехню.

Ще одним важливим напрямом є отримання чиновниками навичок роботи з міжнародною технічною допомогою. Різноманітними інституціями виділяються кошти на різноманітні цілі, які пов'язані із розвитком місцевого самоврядування, транскордонного співробітництва тощо. Тому державний службовець повинен мати хоча б початкові знання, які дозволять йому грамотно підготувати заявку на грант, співпрацювати у цьому питанні із неурядовими організаціями [6].

Взаємодія з громадянським суспільством є ще одним вагомим фактором сьогодення. Важливим є вироблення нових форм співпраці між органами влади, органами місцевого самоврядування і неурядовими організаціями.

Таким чином, можна зробити висновки, що для покращення ефективності роботи державних службовців в умовах децентралізації необхідно провести підготовку відповідних кадрів за такими напрямками:

- вдосконалення знань оновленої нормативно-правової бази у сфері державної служби та управління, надання адміністративних послуг;
- підвищення компетентності в питаннях публічних закупівель, фінансового та податкового законодавства, вдосконалення виконання адміністративних

процедур, місцевий розвиток і розвиток інфраструктури;

- необхідно створити систему мотивації державного службовця до підвищення кваліфікації, самоосвіти;
- проведення роботи із громадянами щодо поважного ставлення до державних службовців;
- викорінення корупції у сфері державної служби та управління;
- отримання кадрами практичного досвіду комунікацій та основ медіаграмотності, роботи із соціальними мережами;
- отримання чиновниками навичок роботи з міжнародною технічною допомогою;
- нові форми взаємодії між органами влади, органами місцевого самоврядування і неурядовими організаціями.

Так, сьогодні все більш очевидним виглядає необхідність перегляду ставлення до освіти державного службовця, перетворення його фахової підготовки на постійний процес, який буде сприяти підвищенню його рівня та опануванню нових практичних навичок.

Ми вважаємо, що такий підхід дозволить стати однією з найважливіших передумов функціонування всієї системи влади в Україні, від якого залежить ефективність держави як такої.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80>;
2. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. 2007. URL: http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/wystup_2013_04_25.pdf.
3. Про реформу. Портал вакансій нової державної служби. URL: <http://www.dozhivi.ru/site/view-article?id=1>.
4. Гриневецький С.Р. Державна служба: традиції та інновації. URL: <http://prichernomorie.com.ua/odessa/articles/2018-09-26/1312.php> з
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2013-2-4.pdf>.