

С. В. Краснопорова,
к. держ. упр., доц., докторант кафедри
регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СВІТЛІ ДОКТРИНИ НОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто проблеми визначення нової професії у нинішній картині професійного простору суспільства, пов'язаної з доктриною нового публічного управління (зокрема перехід від традиційного чи харизматичного правління ("Old Public Management") до варіанту "New Public Management" та "Governance"), яка приводить до нового поділу праці між державою, економікою та громадянським суспільством, дозволяє говорити, що в сфері видової і внутрішньовидової диференціації праці наявним є особливий вид діяльності – в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: професія, професіоналізація, публічне управління, служба в органах місцевого самоврядування.

В останні роки науковий напрям, що розвиває теоретичне поняття професіоналізації та його застосування у зв'язку зі службою в органах місцевого самоврядування, набуває нового бачення, зумовленого суспільно-економічним прогресом, заснованим на професіоналізмі. За час дослідження різних аспектів теорії професіоналізації написано ряд дисертацій і наукових статей, де використовується або саме поняття, або ознаки явища професіоналізації. Дана категорія міцно увійшла, як в структуру суспільної свідомості, так і в систему наукового знання. У різних, передусім соціологічних і психологічних, концепціях вона розглядається в основному з позиції явища, процесу або форми. Зокрема, загальне розуміння її як явища включає розвиток навичок, ідентичності, норм, і цінностей, пов'язаних з певною частиною професійної групи. Професіоналізація як процес передбачає багатосходковий хід розвитку здатності особи виконувати подібні роботи шляхом набуття нею певної кваліфікації через оволодіння (у т.ч. самостійно) знаннями і навичками. Професіоналізація як форма віддзеркалює якісні зміни праці і людині під впливом сил суспільного розвитку. Дослідницька увага в рамках вказаних напрямів головним чином

зосереджена на професіоналізації як процесі відтворення єдності професійних інтересів, цінних орієнтацій, зразків поведінки і всього образу життя, притаманних певній професійній спільноті, який забезпечується тісним взаємозв'язком інститутів професії і освіти. Проте складність самого явища, що позначається цим поняттям, вимагає подальшого дослідження, оскільки його багатогранність і взаємозв'язки повною мірою ще не розкриті.

Так, О. Турчинов у своїй праці “Професіоналізація і кадрова політика: проблеми розвитку теорії і практики” (1998), яку вважають першою російською науковою монографією щодо вивчення професіоналізації у сфері державності, характеризує професіоналізацію як соціальне явище, зумовлене розвитком професійної діяльності у суспільстві. Його зміст відображає процес набуття діяльністю професійного характеру (професіоналізація праці), людиною – оволодіння професією (професіоналізація особистості) та виникнення соціальних інститутів, покликаних надавати допомогу людині у становленні його як професіонала (система професіоналізації персоналу) [10, с. 18]. Він продовжує: “Професіоналізація... Це багатопланове явище, яке необхідно розглядати з різних точок зору, – це комплекс психологічних, соціологічних і економічних питань...в єдиній системі координат перехрещуються інтереси людини і суспільства та фокусуються основні напрями і способи впливу суспільства на професіоналізацію людей” (переклад наш. – С.К.) [11, с. 102]. За цим підходом відбувається зародження інфраструктури професіоналізації людської діяльності, до якої, передусім, відносяться: розвиток системи професійної орієнтації, мережа професійних навчальних закладів, формування професійних спільнот спеціалістів, народження професійних традицій, норм, стандартів та ін.

Тему професіоналізації державної адміністрації продовжують науковці О. Ковригін та Ш. Вайтман. Більше того, певним чином вони, як і О. Турчинов, додержуються позиції щодо розгляду професіоналізації у комплексному багатоінституційному контексті і представляють єдину схему центральних етапів професійного розвитку, накопичення і передання

професійного досвіду в системах правління та державної адміністрації [8, с. 443 – 445.]. Зокрема, позиції схеми представляють процес переходу від ретроспективної рефлексії про минулі ситуації і професійні дії до планування майбутньої професійної роботи та її організації за допомогою різних типів багатобічних і багаторівневих каналів для оформлення і передання професійного досвіду. Далі показано результати ретроспективної рефлексії в рамках дійсної одиниці професійної культури, включаючи знання, норми, стандарти, креслення і т.ін. Потім позиції схеми розвиваються через процедури культурної селекції і накопичення знань. І на завершення, автори відображають результати цього процесу, що символізують накопичення нових знань та їх застосування, а також міркування про майбутнє. Не менш принципового значення у підході О. Ковригіна та Ш. Вайтмана щодо професіоналізації державного сектору набула й інфраструктура професійних інститутів, яка включає: озброєння професійного життя і діяльності усім необхідним для формування і поширення професійної ідеології, цінностей і поведінки, символів і ритуалів, морального кодексу; мережу спілкування; вироблення і розвиток професійних знань; виокремлення кращих зразків професійної діяльності та її оцінка; рівень входження до професії та пожиттєвий процес професійної освіти і підготовки; підвищення рівня цілісності та самовизначення професії; заходи по залученню до професії; підтримка державної політики. Ключовими елементами професіоналізації і розвитку державного управління визначено відтворення і розвиток інститутів рефлексії та спілкування. Отже, професіоналізація державного сектору вимагає цілісної і комплексної, прозорої і гласної інституційної інфраструктури, яка створює реальності і можливості становлення “справжніх професіоналів” – членів товариства системи правління і державної адміністрації, які *здатні і вважають своїм обов’язком вносити цінний вклад* якнайменше до трьох параметрів своєї професії: 1) до процесу *змін існуючих професійних цінностей та ідеології*, а також використання професійних знань і професійної культури; 2) до процесу *передання*

професійної культури та відтворення професійної діяльності від покоління до покоління; 3) до процесу *накопичення* професійного досвіду, збагачення та накопичення професійних знань і підвищення професійних стандартів [8, с. 447.].

Аналогічний, “державно-інституційний” підхід характеризує основну частину публікацій вітчизняної наукової галузі “Державне управління”. Серед найбільш відомих роботи Ю. Кальниш, І. Козюри, В. Малиновського, О. Оболенського, В. Олуйко, Р. Плюща, А. Рибіна та ін. Пріоритетне положення займають публікації О.Ю. Оболенського. З точки зору науковця, професіоналізацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування можна розуміти як сукупність взаємопов’язаних та взаємозумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток здібностей особи, надання їй допомоги у професійному самовизначенні (вибір особою сфери діяльності, професії), та професійній самоідентифікації (самооцінка відповідності своїх здібностей, потенційних можливостей, рис характеру вимогам до певної сфери діяльності, професії, посади), у застосуванні та формуванні професійного досвіду [7, с. 416-417.]. Найважливішим серед інститутів професіоналізації цих видів служби визначається система професійної підготовки та післядипломної освіти.

У результаті аналізу різних уявлень про професіоналізацію можна виділити два різні підходи до визначення його суті. Перший підхід пов’язаний з розвитком і саморозвитком особи, а другий – з “вписуванням” людини в ту або іншу систему професійної діяльності або, іншими словами, “оволодінням”, “привласненням” даної системи діяльності. Проте об’єднуючим різні підходи до дослідження професіоналізації є положення про взаємний вплив індивідуальних особливостей людини і соціокультурного середовища, про етапність процесу, про залежність особового розвитку і професійного становлення. Але це спонукає до думки, що проблема

професіоналізації, у тому числі у зв'язку із службою в органах місцевого самоврядування поки що не можна вважати глибоко вивченою.

Мета статті полягає у визначенні підходів щодо проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Виходячи з вищезазначеного та враховуючи визначене нами у попередніх публікаціях розуміння служби в органах місцевого самоврядування (є новим видом суспільно-корисної діяльності; це публічно-владна діяльність осіб, які обіймають адміністративні посади та професійно забезпечують виконання повноважень місцевого самоврядування; є управлінською діяльністю, орієнтованою на конкуренцію), означимо *підхід дослідження проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, який умовно можна назвати “діяльнісний” (макрорівень)*. “Макро” тут означає, що нас цікавитиме особливий вид трудової діяльності, що виділився в процесі суспільного поділу праці. Відтак, за діяльнісним підходом професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування одним із досить важливих факторів, регулюючих підготовку людини до роботи в органах місцевого самоврядування, визначає ПРОФЕСІЮ, “що давно вже є на Заході, і без яких муніципалізація – звук порожній” [2, с. 2–4.]. У нашій країні професії, пов’язаної із службою в органах місцевого самоврядування, немає, про що свідчать такі факти:

– по-перше, діяльність органів місцевого самоврядування віднесено до групи 75.1 “Державне управління загального характеру; соціально-економічне управління” розділу 75 “Державне управління” національного класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) [5], тобто місцеве самоврядування розглядається виключно в контексті державного управління, що суперечить Конституції України, за якою передбачено перехід до організації місцевої влади на засадах самоврядування і становлення місцевого самоврядування як самостійної форми здійснення влади, що належить народу;

– по-друге, серед професійних назв робіт, які наведені у Національному класифікаторі України “Класифікатор професій” (далі – КП) [6], тих, що безпосередньо ототожнюються зі службою в органах місцевого самоврядування (окрім виборних посад) не відзначається, натомість багато професій і посад, пов’язаних зі сферою державної служби (наприклад, 241 – професіонали в сфері державної служби). Це підкреслює, що в українському суспільстві усвідомленого розуміння служби в органах місцевого самоврядування як нового виду службової діяльності, відособлення її від державної служби, остаточно ще не сформовано;

– по-третє, в Україні в рамках освітньої галузі “державне управління” відкрито дві нові спеціальності – “регіональне управління” та “міське самоврядування”, зорієнтованих на професійне навчання службовців, у першу чергу, місцевого самоврядування, враховуючи належним чином специфічні відмінності місцевого самоврядування як інституту представницької демократії, незалежного від влади державної. Але така система професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування розрахована на підготовку магістрів, кандидатів та докторів наук, тобто це рівень керівників. У той же час, міське самоврядування охоплює широке коло місцевих проблем, пов’язаних із здійсненням різноманітних функцій управління, які в цілому суттєво відрізняються за своєю складністю та відповідальністю від функцій органів державного управління, і це вимагає кваліфікованих виконавців;

– і ще одне зауваження. Воно стосується неоформленості специфічного ринку праці для розподілу людських ресурсів публічних адміністрацій. Існування сім’ї службовця зазвичай залежить від його зарплати або посадового окладу, це, у першу чергу, вимагає наявності можливості для переговорів про умови найму і кар’єри – головних складових мотиву особи займатися саме цією роботою.

Усе наведене підтверджують факт відсутності професії, відповідної службі в органах місцевого самоврядування, і актуалізують питання її (або

їх) утворення. Це означає, що для набуття таким спеціалізованим видом діяльності як служба в органах місцевого самоврядування статусу професії потрібно запровадити процес інституціоналізації, який передбачає: наявність суспільної потреби в спеціалізації діяльності для більш ефективного задоволення суспільних потреб; формування спеціальних вимог, норм і стандартів, характерних даному виду діяльності; визначення характеру здібностей, знань і навичок індивідів, необхідних для виконання даного виду діяльності; формування стимулів і мотивів зайняття саме цим видом діяльності, що пов'язано з престижем професії, її здатністю бути основним джерелом доходу; формування професійних спільнот як завершення процесу інституціоналізації нової професії.

У суспільстві існує спеціальна наука, що вивчає професії – професіологія. Це синтетична наука, об'єкти якої – різні професії, що вивчаються методами соціології, психології, фізіології, гігієни, медицини, педагогіки. В її рамках професія може бути описана за допомогою системи ознак, що характеризують даний вид праці, а також конкретних вимог до працівника професії. Особливу увагу професіологія приділяє медичним і психологічним протипоказанням до роботи за даною спеціальністю, які визначають нездатність особистості до даної професійної діяльності. Результати комплексного вивчення особливостей професії фіксуються в професіограмах конкретних спеціальностей, які складаються, зокрема, за допомогою експертних оцінок та інших методів соціологічного аналізу.

Однак дослідницьку методологію утворення професії (професій) для органів місцевого самоврядування ще належить створити. Ми ж дозволимо собі сформулювати ряд тверджень, які можуть бути надалі осмислені в загальному контексті цієї методології.

Доктрина нового публічного управління (зокрема перехід від традиційного чи харизматичного правління (“Old Public Management”) до варіанту “New Public Management” та “Governance”) приводить до нового поділу праці між державою, економікою та громадянським суспільством,

дозволяє говорити, що в сфері видової і внутрішньовидової диференціації праці наявним є особливий вид діяльності – в органах місцевого самоврядування.

Нинішня картини професійного простору суспільства перевагу віддає “повноцінним” професіям (“професіонали”), для яких високого значення набули професійні компетенції, етичний кодекс, механізми внутрішньо професійного контролю, особливої професійної культури і т.ін. [1].

Нові способи функціонування місцевого самоврядування, в кінцевому підсумку приводять до розвитку і ускладнення його компетенції. Слово “компетенція” (від лат. *competere* – добиватися, відповідати, підходити), з точки зору змісту, включає два складових компонента: 1) коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; 2) коло питань, в яких дана особа володіє знаннями, досвідом [9, с. 461].

Компетенція у науці характеризується конкретно-історичним спрямуванням і трирівневою диференціацією: 1) громадянський рівень компетенції є базовим і відображає позицію, за якою будь-яка посада, діяльність регламентовані Конституцією і мораллю; 2) професійний рівень компетенції, перш за все виділяє сферу діяльності і розглядає її у єдності з кваліфікацією або рівнем управління; 3) політичний рівень управління – є найбільш складним за змістом і виконанням; безпосередньо пов'язаний з першими двома і водночас якісно відрізняється від них відповідальністю, багатогранністю, універсальністю [3, с. 348-349].

У нашій державі згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] повноваженнями загальної та виключної компетенції наділені представницькі органи місцевого самоврядування, власні та делеговані повноваження належать до відання виконавчих органів, окремо визначено також повноваження сільського, селищного, міського голови. Отже, до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування відносяться питання в таких сферах: соціально-економічного

і культурного розвитку, планування обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами України; здійснюють й інші надані законом повноваження. Дані сфери, на нашу думку, всеохоплюючі й добре описують гаму предметів освітньої спеціальності, зосередженої на місцевому управлінні.

Проте головним є те, що в Україні обговорення проблем децентралізації управління, делегування повноважень органам місцевого самоврядування та одночасно достатніх ресурсів для їх реалізації, формування системи та структури влади чуйної до потреб людини, удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню актуалізують питання “суспільного визнання” *нової професії*. Як академічна, тобто пошуку і передачі знань, може виступити професія “публічне управління”, яка оточена колом професій, зокрема “міське управління”. Завданням професії “публічного управління”, передусім, є відтворення *знань* (факти + переконання + правила) про предмет і структуру діяльності публічних акторів. Роль професії “міське управління” більшою мірою зводиться до формування у особи *умінь і навичок* і покликана сприяти вирішенню чотирьох питань, що давно постають у публічному адмініструванні: Що мають очікувати громадяни та їх представники від публічних виконавців? До яких джерел можуть звернутись публічні службовці, щоб з'ясувати, які саме цінності вони мають виробляти? Як повинен публічний службовець співпрацювати з аналогічними та часто змінюваними політичними дорученнями? Як можуть публічні управлінці

відшукати можливість для внесення змін? За результатами оволодіння професією службовці мають показати як можна досягти їх справжньої мети – вироблення публічних цінностей. Але про реальне існування нової професії (професій) ми зможемо говорити тільки за умови її нормативно - правового закріплення. За цим, розробляючи методологію утворення *професії* “місцеве управління” важливо звертати увагу на компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки вона не є раз і на завжди даною. Залежно від змінних умов, розвитку ціннісних установок і вимог суспільства до діяльності місцевого самоврядування та служби в його органах, відбувається зміна компетенції, тобто останні перебувають в постійному розвитку і оновленні. Якщо компетенція не відповідає дійсності, то вона може стати гальмом прогресивного розвитку.

Таким чином, незважаючи на існуючий консерватизм у суспільстві, професіоналізація загалом і професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування зокрема, пробиває собі шлях. Доказом цього виступають об’єктивні умови розвитку нашої цивілізації та сукупні дані багатьох наукових досліджень з акцентом на підходи, засновані на розумінні того, що розвиток компетенції місцевого самоврядування, укрупнення і інтегрування з іншими компетенціями ускладнює, структурує і змістовно збагачує професійну компетентність суб’єкта управління. Отже, компетентність знаходиться в діалектичному взаємозв’язку з компетенцією, а точніше компетентність є похідною компетенції. Відповідно, є перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Список використаних джерел

1. *Александрова Т. Л.* Методологические проблемы социологии профессий / Т. Л. Александрова. – Режим доступа : <http://ecsocman.edu.ru/images/pubs/2005/01/04/0000201475/002.ALEXANDROVA.pdf> (21.07.08)
2. *Буряк О.* Світло й тіні українського муніципального руху / О. Буряк, Ю. Чудновський // Український регіональний вісник. – 2001. – 15 жовтня. – № 25. – С. 2–4.
3. Государственная служба : учебник / [А. К. Агапов, Л. В.Акопов, Е. П. Беклемышев и др. ; отв. ред. В. Г.Игнатов]. – М. ; Ростов н/Д. : МарТ, 2004. – 527 с.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>

5. Класифікація видів економічної діяльності : зб. (Електрон. ресурс). – 2006. – Режим доступу : <http://www.ubc.ua/> (12.09.2007 р.)

6. Наказ Держспоживстандарту України від 26.12.2005 р. № 375 “Національний класифікатор України “Класифікатор професій ДК 003:2005. На заміну ДК 003-95)”. – Режим доступу : <http://www.ubc.ua/>

7. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

8. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? : пер. с англ. / под ред. Т. Верхейна ; NISPAcee. – М. : Права человека, 2001. – 510 с.

9. Социологическая энциклопедия : в 2 т. / Национальный общественно-научный фонд. – М. : Мысль, 2003. – 694 с.

10. *Турчинов А. И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики / А. И. Турчинов. – М. : Моск. психолого-социальный ин-т, Флинта, 1998. – 271 с.

11. Управление персоналом : учебник / [общ. ред. А. И. Турчинова]. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 448 с.

***Krasnopyorova S. V.* Professionalisation of service is in the organs of local self-government in the light of doctrine of new public management.**

The article is devoted the problem of determination of new profession in the present picture of professional space of society, related to the doctrine of new public management (in particular a transition is from a traditional or charisma rule (“Old Public Management”) to the variant of “New Public Management” and “Governance”), which brings to the new division labours over between the state, economy and civil society, allows to talk that in the sphere of specific and intraspecific differentiation of labour present is the special type of activity – in the organs of local self-government.

Key words: a profession, professionalisation, public management, service in the organs of local self-government

***Краснопёрова С. В.* Профессионализация службы в органах местного самоуправления в свете доктрины нового публичного управления.**

Статья посвящена проблеме определения новой профессии в нынешней картине профессионального пространства общества, связанной с доктриной нового публичного управления (в частности переходом от традиционного или харизматического правления (“Old Public Management”) к варианту “New Public Management” и “Governance”), которая приводит к новому разделению труда между государством, экономикой и гражданским обществом, позволяет говорить, что в сфере видовой и внутривидовой дифференциации труда определен особый вид деятельности – в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: профессия, профессионализация, публичное управление, служба в органах местного самоуправления.