

УДК 35

ШПЕКТОРЕНКО Ігор Валентинович,
д-р держ. упр, проф., проф. каф. держ. упр.
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ У ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ПРОФЕСІЙНОГО СТАТУСУ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджуються сутнісні характеристики трансформації соціально-професійного статусу посадової особи місцевого самоврядування в Україні, у тому числі з урахуванням функцій та принципів управління. Зазначається, що соціально-професійний статус посадових осіб місцевого самоврядування є поєднанням конкретних соціальних та суто професійних характеристик посади (або групи посад). Уперше доводиться, що поняття «посадова особа місцевого самоврядування» поєднує в собі, згідно із соціально-професійним статусом, п'ять основних груп працівників. Надаються стислі характеристики цих груп. На основі аналізу функцій, принципів управління, призначення та завдань місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування визначається спрямованість та зміст професійної діяльності посадових осіб зазначених органів. Наводяться поточні та перспективні завдання органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: професії, посадова особа місцевого самоврядування, соціально-професійний статус, повноваження, компетенції, функції управління, принципи управління.

Shpektorenko I. V. Functions and management principles in transformation of the social-professional status of a local self-government official in Ukraine

The essential descriptions of transformation of the social-professional status of a local self-government official in Ukraine, taking into account functions and management principles are investigated. It is indicated that the social-professional status of local self-

government officials is the combination of the certain social and especially professional descriptions of a position (or a group of positions). For the first time it is proved that a concept «local self-government official» combines, according to the social-professional status, five basic groups of workers. The short descriptions of these groups are given. On the basis of the analysis of functions, principles of management, purposes and tasks of local self-government, bodies of local self-government the direction and content of the professional activity of the officials of the said bodies is determined. The current and prospective tasks of local self-government bodies in Ukraine are presented.

Key words: professions, a local self-government official, social-professional status, powers, competences, management functions, management principles.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві професії мають різний соціальний і власне професійний статуси. Професійний статус залежить від соціальних параметрів і норм, але на нього суттєвіше впливає нормативно-правове поле держави. Процеси становлення та формування служби в органах місцевого самоврядування як соціального інституту розпочалися одночасно з процесами здобуття незалежності, становлення і розвитку системи державного управління в Україні. У ст. 140 Конституції України зазначено: «Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [2]. Нині дослідження статусних характеристик професії посадової особи місцевого самоврядування в Україні у контексті процесів реформування та децентралізації влади набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти служби в органах місцевого самоврядування відображені в наукових працях В. Авер'янова, В. Алексеєва, Г. Атаманчука, Є. Бородіна, О. Васильєвої, П. Ворони, С. Газарян, В. Голубь, І. Грицяка, Н. Гончарук, В. Князева, В. Куйбіди, О. Лебединської, Н. Липовської, С. Могильного, В. Олуйка, Р. Плюща, Л. Прокопенка, А. Серанта, С. Серьогіна, Т. Тарасенко, О. Шаталової. Зазначені вчені створили досить потужний науковий фундамент, що дозволяє досліджувати різні аспекти та особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також статусні аспекти посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою статті є комплексне визначення сутнісних характеристик трансформації соціально-професійного статусу посадової особи місцевого самоврядування в Україні, у тому числі з урахуванням функцій та принципів управління.

До 2001 р. поняття «служба в органах місцевого самоврядування» не вживалось, ані в прийнятій в 1996 р. Конституції України, ані Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Прийняття цих законодавчих актів значно загострило питання статусу осіб, що працювали в органах місцевого самоврядування. Так, у ст. 5 Конституції України визначено, що органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади, а у ст. 38 – що посадова особа органу місцевого самоврядування не перебуває на державній службі. Конституція України закріпила місцеве самоврядування як специфічний рівень влади, особливу форму публічної влади. Отже, ідеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості порівняно з державною службою. Служба в органах місцевого самоврядування має специфічні завдання, пов'язані з виконанням повноважень органів місцевого самоврядування (забезпечення самостійного вирішення питань місцевого значення населення територіальної громади).

Соціально-професійний статус посадових осіб місцевого самоврядування є поєднанням різноманітних соціальних (біографічні дані, перебування у шлюбі, наявність дітей, вік, належність до етнічних та інших груп, життєвий шлях, авторитет, неформальний вплив) та суто професійних характеристик посади (або групи посад). Професійний статус є організаційною умовою праці посадової особи місцевого самоврядування. Найчастіше характеристики соціально-професійного статусу взаємопов'язані: рід занять, престиж, належність до певної соціальної та професійної груп, дохід, ступінь влади або формальний (владний) вплив на людей, фінансові ресурси, які контролює людина, використання свого впливу, а також те, чи обмежений зазначений вплив тільки однією сферою або поширюється на декілька, кваліфікація (професійна компетентність), професіоналізм.

Досягнення соціально-професійного статусу є результатом тісної взаємодії «Я-концепції» кандидата, його статусних, кар'єрних та інших потреб, потреб і можливостей у статусно-рольових стосунках, інтересів, цінностей, внутрішніх мотивацій, здатності до навчання, загальної та професійної культури, здобутої

освітньої кваліфікації, професійної компетентності, інших особистих та професійно-важливих якостей з вимогами та умовами професійного середовища (умовами праці).

Підкреслимо важливість престижу професії. А він зараз перебуває у стані «переформатування», у результаті якого ми маємо побачити в нашій країні посадову особу місцевого самоврядування зі значно більшим владним впливом на місцеві справи.

Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування регулюється перш за все законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про запобігання корупції». У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апараті, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Згідно зі ст. 3 цього закону посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [5].

Як видно, поняття «посадова особа місцевого самоврядування» поєднує в собі згідно із соціально-професійним статусом п'ять основних груп працівників:

- «виборних керівників» – людей, що приймають рішення і мають безпосередніх підлеглих, але залежно від способу призначення (через вибори) мають серед інших груп найвищий соціально-професійний статус, який, до речі, не завжди підтверджується найвищими показниками професійної компетентності та професіоналізму;

– «керівників, яких призначають» – людей, що приймають рішення і мають безпосередніх підлеглих і які мають нижчий соціально-професійний статус порівняно з виборними керівниками;

– «виконавців-1» – працівників, які мають підлеглих і безпосередніх начальників;

– «виконавців-2» – працівників, які не мають підлеглих, проте які мають безпосередніх начальників;

– «незалежних», депутатів, у яких немає ні начальників, ні підлеглих, або стосунки по вертикалі та горизонталі є частково формалізовані, або зовсім не формалізовані.

Керівник, призначений офіційно, теж має переваги стати лідером у групі (колективі). Однак його статус в органі місцевого самоврядування і факт призначення «ззовні» обумовлює його становище, яке дещо відрізняється від положення (статусу) керівників, які обираються, та неформальних природних лідерів.

Аби відповідати професійній групі, професії, професійному статусу, людина повинна мати сформовану не лише професійну компетентність, а й професіоналізм, професійну мобільність у її вузькому розумінні, що є однією з умов визнання цієї людини з боку представників цієї та інших соціальних та професійних груп.

Аналіз функцій, принципів управління, призначення та завдань місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування вказав на спрямованість та зміст професійної діяльності посадових осіб зазначених органів. Згідно з принципом субсидіарності розподілу владних повноважень, який визначено в п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування як найбільш доцільний, повноваження органів публічної влади розмежовуються таким чином, що безпосереднє управління територіями здійснюється за допомогою представницьких органів населення як органів, найбільш близьких до народу [1]. Управління територіями органами місцевого самоврядування є видом соціального управління.

«Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [4]. Стосовно

компетенції і завдань, які повинні виконуватися місцевим самоврядуванням, науковці вказують, що система органів та посадових осіб (насамперед виборних) визначена державою в межах існуючого законодавства та здійснює місцеве самоврядування на конкретній території зі встановленим ступенем автономії та самостійності відносно органів державної влади. Ця система органів має необхідну компетенцію у вирішенні основних державних справ та місцевих питань з урахуванням специфіки території, її економічних, соціальних, національних, географічних, історичних та інших особливостей, формує місцевий бюджет, забезпечує збір місцевих податків, зборів, а також управління муніципальною власністю на основі державного та регіонального законодавства, власних нормативно-правових актів [8, с. 2 – 3].

Автономні структури місцевого самоврядування призначені для самостійного вирішення питань місцевого значення і у певних випадках – загальнодержавних проблем, а служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний соціальний, правовий та професійний інститут.

Комплексне дослідження повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування дозволяє підсумувати, що поточними та перспективними завданнями органів місцевого самоврядування в Україні є: здійснення соціально організуючої діяльності та публічної влади в межах території його юрисдикції з метою вирішення місцевих проблем з урахуванням загальнодержавних інтересів; забезпечення адресності й зворотного характеру місцевого управління та саморозвитку; самостійне вирішення питань територіального та місцевого розвитку; досягнення належного рівня якості життя; ефективна реалізація потенціалу розвитку та співробітництва громад; прийняття рішень з урахуванням інтересів громадян та громади; праця для людини; активне залучення громадян до вирішення проблем місцевого значення; формування нової системи надання адміністративних, публічних послуг в умовах децентралізації в Україні; забезпечення самоорганізації громадян; підтримка громадянського суспільства; забезпечення демократичного характеру взаємодії сильної державності й високої громадянської активності; відповідальність за свою діяльність перед громадою і державою.

Професійна діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні має відбуватися в умовах соціальних змін, коли посадова особа служить населенню громади, надає соціальні (управлінські, адміністративні, публічні) послуги, здійснює

свою діяльність в умовах самоорганізації населення, ринкових умовах, громадянської активності, коли пріоритетним є саморозвиток громади. Посадова особа місцевого самоврядування, на відміну від державного службовця, зорієнтована саме на місцеві проблеми та їх вирішення, вона працює, а найчастіше й мешкає поряд із громадянами – членами територіальної громади, безпосередньо занурена в місцеве життя.

На думку дослідників, посадова особа місцевого самоврядування виконує розпорядчо-управлінські, мотиваційні, комунікативні, організаційні, виконавчі, сервісні, контрольні та інші функції, а сама професійна діяльність спрямовується на розвиток людського потенціалу системи соціального управління [9, с. 83], на задоволення колективних потреб населення муніципального утворення, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси громади, коли ступінь розвиненості відчуття солідарності вирішально впливає на забезпечення єдності та життєздатності місцевої спільноти, її можливість вирішувати питання місцевого значення.

З нашої позиції, посадова особа місцевого самоврядування має виконувати комплекс функцій управління (менеджменту), який обумовлений, насамперед, науково обґрунтованими функціями. Це функції з планування (з дослідженням, цілепокладанням, конструюванням, прогнозуванням, програмуванням, передбаченням, проектуванням, маркетингом); організації (з прийняттям рішень, координацією, розпорядництвом (командуванням), узгодженням, складанням бюджету); мотивації; контролю (звітності); комунікації (з компетенціями представництва, ведення переговорів, укладання угод); оцінювання; набору (підбору) персоналу, укомплектування штату. Ці ж функції потрібно покласти в основу профілів компетенції (профілів професійної компетентності) посадової особи. За умови впровадження наведеного нами підходу профіль компетенції наскрізно відповідатиме основним функціям управління, вміщуватиме зрозумілі вимоги (норми, стандарти), систематизовані згідно з функціями, які посадова особа повинна виконувати обов'язково. На функціях менеджменту (управління) повинні базуватися не тільки посадові компетенції (та професійні компетентності), а й зміст професійного навчання посадових осіб.

Перехід до нової управлінської практики вимагає реформування служби в органах місцевого самоврядування, що відображено в ряді нових нормативно-правових актів України. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні (2014 р.) вказано, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [3].

Формування у ХХ ст. Європейського адміністративного простору відбувалося разом із зародженням і розвитком концепцій «належного» (або «доброго») урядування та належного управління. У подальшому реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні неодмінною умовою стане впровадження європейських принципів публічного адміністрування, закріплених у Білій книзі з адміністративної реформи (березень 2000 р.): якість послуг; незалежність; відповідальність; ефективність та прозорість наданих послуг, та п'яти принципів ефективного урядування: відкритість; участь; підзвітність; ефективність; згадженість, що змінить зміст та спрямованість професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, а можливо, і їхній соціальний та професійно-правовий статус.

Недотримання навіть однієї з функцій та принципів викликатиме інверсію в управлінні [7], коли здійснюється довільне (або яке таким здається), як правило ніким спеціально не заплановане порушення звичного порядку в реалізації управлінської дії. Інверсивні відносини виникають тоді, коли в ієрархічній системі один організаційний принцип, функція, елемент системи, компонент ієрархії суперечить іншому (або декільком іншим принципам, елементам, компонентам одночасно). Розвиток інверсій у системі управління призводить до її руйнування, або ж ставить цю систему перед необхідністю докорінної трансформації.

Цікавим з науково-практичної точки зору є дослідження можливостей застосування соціометричного статусу посадових осіб місцевого самоврядування в

Україні. Честолюбна людина, – вказують науковці, – постійно заклопотана своїм статусом і посуванням в організації. У своїй поведінці вона може бути або не бути схильною до домінування, проте вона вкрай чутлива до зміни рангу, платні або інших ознак свого статусу [6, с. 14]. На основі спілкування формується відношення групи до кожного її члена, тобто кожна людина отримує свій соціометричний статус. З нашої позиції, перспективною проблемою у дослідженні статусних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування в Україні є соціометрія – це вимірювання сосунків усередині групи згідно із соціальними критеріями (з ким би я бажав проводити час, у кого б порадитись, хто мені подобається чи не подобається тощо). Цей метод запропонував американський психолог Джекоб Морено. Соціометричний статус має визначені градації – від позитивного через нульовий до негативного. Кількість здійснених «виборів», отриманих кожною людиною, є мірилом її положення [6, с. 128 – 129], переважно неформального статусу в системі особистих стосунків, вимірює її «соціометричний статус».

Висновки. Статус особистості в професії більшою мірою визначається її нормативно-правовим змістом, що відображає соціальні норми та цінності; діловими, професійними, морально-культурними та іншими якостями. Соціально-професійний статус працівника має формальні та неформальні ознаки. Статус людини в колективі надто сильно впливає на її поведінку, самооцінку й самосвідомість, діяльність загалом.

Нормативно-правове закріплення й реалізація європейських принципів публічного адміністрування, властивих Європейському адміністративному простору, а також функцій управління вплине на соціально-професійний статус посадової особи місцевого самоврядування у бік більшої законності, особистої відповідальності, публічності та відкритості професійної діяльності, її комунікативності та узгодженості (злагожденості) з інтересами громади та громадян, конкретності та результативності. З наукової точки зору всі ці функції та принципи повинні бути цілісними, внутрішньо несуперечливими, комплексно і професійно реалізованими у повному обсязі.

Список використаних джерел

1. **Європейська** хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. : ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/67-ВР. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>.

3. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

5. **Про службу** в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

6. **Самыгин С. И.** Психология управления : учеб. пособие / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. – Ростов н/Д. : Феникс, 1997. – 512 с.

7. **Севостьянов Д. А.** Инверсивный анализ в управлении : монография / Д. А. Севостьянов ; Новосиб. гос. аграр. ун-т. – Новосибирск : Золотой колос, 2016. – 287 с.

8. **Уткин Э. А.** Государственное и муниципальное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : Ассоциация авторов и издателей «Тандем» : ЭКМОС, 2001. – 304 с.

9. **Шаталова О. М.** Перспективні напрями професійної адаптації посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні / О. М. Шаталова // Організаційно-правові аспекти публічного управління : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Полтава, 20 квіт. 2016 р.) / за заг. ред. В. П. Задорожного. – Полтава : ПолтНТУ, 2016. – С. 81 – 83.

List of references

1. **Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia** : mizhnarodnyi dokument vid 15 zhovt. 1985 r. : ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 15 lyp. 1997 r. № 452/67-VR. – Rezhym dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. – Rezhy m dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>.

3. **Kontseptsii**a reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : zatverdzhena Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhy m dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

4. **Pro mistseve** samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. – Rezhy m dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

5. **Pro sluzhbu** v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 7 cherv. 2001 r. № 2493-III. – Rezhy m dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

6. **Samyigin S. I.** Psihologiya upravleniya : ucheb. posobie / S. I. Samyigin, L. D. Stolyarenko. – Rostov n/D. : Feniks, 1997. – 512 s.

7. **Sevostyanov D. A.** Inversivnyi analiz v upravlenii : monografiya / D. A. Sevostyanov ; Novosib. gos. agrar. un-t. – Novosibirsk : Zolotoy kolos, 2016. – 287 s.

8. **Utkin E. A.** Gosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie / E. A. Utkin, A. F. Denisov. – M. : Assotsiatsiya avtorov i izdateley «Tandem» : EKMOS, 2001. – 304 s.

9. **Shatalova O. M.** Perspektyvni napriamy profesiinoi adaptatsii posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini / O. M. Shatalova // Orhanizatsiino-pravovi aspekty publicлноho upravlinnia : materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. (Poltava, 20 kvit. 2016 r.) / za zah. red. V. P. Zadorozhnoho. – Poltava : PoltNTU, 2016. – S. 81 – 83.

Надійшла до редколегії 17.05.18