

УДК 352.075:35.08(477)

Л. Гузар

ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто специфіку та сутність процесу професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування України, її визначальні чинники та принципи. Запропоновано ефективні шляхи підвищення рівня професіоналізму посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: професіоналізація, органи місцевого самоврядування, посадові особи органів місцевого самоврядування, професіоналізація посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Розвиток демократичного, правового, соціально орієнтованого суспільства в Україні виносить на порядок денний потребу щодо вирішення завдання професіоналізації публічної служби, зокрема служби в органах місцевого самоврядування шляхом залучення досягнень науково-технічного прогресу та позитивного досвіду високорозвинених країн. Зрештою, невідповідності рівня професіоналізму публічних службовців потребам розвитку демократичної держави та громадянського суспільства часто є причиною нівелювання результату розпочатих реформ, що стримує можливий поступ та зменшує ефективність самої служби загалом. Адже процес професіоналізації є тією рушійною силою професійного розвитку державної політики, завдяки якій досягається економічна та політична стабільність, відбувається прийняття і дотримання європейських цінностей розвитку громадянського суспільства. Враховуючи ці чинники, нехтування питанням професіоналізації є недопустимим та може призводити до зниження авторитету органів місцевого самоврядування та держави загалом, що проявиться у формалізації суспільно-владних відносин, низькій якості надання послуг тощо.

Над проблематикою професіоналізації у сфері державної служби та органів місцевого самоврядування працює чимало науковців, зокрема: С. Газарян, М. Іжа, Ю. Кальниш, І. Козюра, В. Луговий, І. Нинюк, О. Оболенський, Л. Обухова, В. Сороко, І. Шпекторенко, М. Ярмистий та інші. Однак, незважаючи на чималу наукову розробку, проблеми професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування розглядаються епізодично, переважно у контексті професіоналізації державної служби або реалізації принципів кадрової політики України загалом. Тому метою статті є визначення специфіки професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, її визначальних чинників та ефективних шляхів реалізації на практиці.

Процес розвитку України як незалежної держави, насамперед враховуючи нові умови демократії, політичного плюралізму та європейської інтеграції, гостро ставить питання щодо формування кваліфікованого і професійного корпусу публічних службовців, здатних ефективно та якісно виконувати покладені на них завдання і функції держави. Професіоналізація посадових осіб органів місцевого самоврядування, як і державних службовців, є складовою державної кадрової політики України. Стратегія державної кадрової політики в Україні розглядає і визначає професіоналізацію переважно

як підсистему підготовки та перепідготовки персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Професіоналізація кадрового складу органів місцевого самоврядування – це системне соціальне явище та процес якісних та кількісних змін у професіональній сфері посадових осіб.

Забезпечення інститутів місцевого самоврядування висококваліфікованими спеціалістами-професіоналами – складний і безперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї системи публічної служби. Сучасне реформування системи державного управління спрямоване на укомплектування високопрофесійного кадрового складу органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом застосування дієвої кадрової політики; стимулювання професійного розвитку; підвищення ефективності та результативності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування; викорінення проявів непрофесійності та некомпетентності; повернення довіри суспільства до державної влади та сприяння відновленню її позитивного іміджу.

Загалом, професіоналізація означає придатність і готовність певної особи до виконання певної професійної ролі, тобто професіоналізацію можна розглядати як цілісний та безперервний процес становлення особистості як спеціаліста й професіонала на своєму місці [1]. Професіоналізацію також можна визначити як вищий ступінь досконалості, визначений вид діяльності, найвищий рівень майстерності, здійснення справи на високому рівні [2]. Іншими словами, професіоналізація – це процес, який починається з моменту вибору професії і завершується, коли людина припиняє свою професійну діяльність [3].

Вважається, що поняття професіоналізму державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування є якісно-аксіологічною підсистемою поєднання глибоких різносторонніх знань, умінь, професійних управлінських навиків, різностороннього практичного досвіду та загальнолюдської культури, що відображає ступінь самоорганізації особи, рівень її професійної діяльності, забезпечує ефективність публічної служби та сприяє зростанню її авторитету [4]. Вдалим є визначення професіоналізму як першооснови ефективності публічної служби, яка вимагає від службовців принципово нового мислення, підвищеної персональної відповідальності за результати діяльності, від якої суттєво залежить не тільки надійність, стабільність і прогресивність суспільного розвитку, але й авторитет держави [5]. Професіоналізацію можна також детермінувати як здатність знаходити ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень (враховуючи наявні умови і реальні можливості); використовувати дієві фахові технології, що успішно застосовуються в розвинутих демократичних суспільствах; наявність постійної мотивації до роботи та отримання задоволення від неї; досягати високих результатів у процесі виконання посадових функціональних обов'язків; дотримуватись визначених етично-моральних норм поведінки; усвідомлювати можливу перспективу свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до його реалізації [6].

Поза сумнівом, необхідною передумовою для успішного реформування сектора публічної влади, зокрема місцевого самоврядування, є професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування. Для реальних позитивних змін у цьому секторі необхідний комплексний підхід до цього процесу. Як зазначають деякі дослідники, аналіз кадрової політики органів місцевого самоврядування в Україні показав, що посадові особи позбавлені перспективи довгострокового і стійкого розвитку: починаючи з 2005 р.

з'явилася тенденція до поступового зниження темпів зростання номінальної і реальної заробітної плати; посилюється залежність плинності кадрів від політичних впливів (при плинності кадрів за останні 5 років на рівні 9 – 10% вона має різкі сплески (до 20%) у роки проведення місцевих виборів); рівень освіти не гарантує поступове кар'єрне зростання (майже третина посадових осіб має базову вищу освіту); не спостерігається зростання кількості посадових осіб, які підвищили кваліфікацію, у результаті сплесків плинності кадрів у роки проведення місцевих виборів [7].

Процес професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування передбачає поступову та цілеспрямовану зміну в кадровому складі посадових осіб з метою перспективного досягнення стану, коли більшість із них буде мати професійну освіту в галузі державного управління та місцевого самоврядування, а також цільову підготовку та багатогранний досвід. Отже, метою професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування є підвищення якості надання управлінських послуг, упровадження основних принципів управління, кодексу етики та професіоналізму.

Відповідно до цього, доволі вдалим є сформульовані принципи професіоналізації: дотримання етики поведінки; якісне вирішення завдання відповідно до своїх посадових обов'язків, результати яких відповідають вимогам часу та суспільства; компетентність, ефективність; орієнтування на задоволення потреб конкретних груп споживачів послуг; вміння ефективно та толерантно спілкуватися; наявність мотивації до роботи та отримувати задоволення від неї; використання новітніх технологій у своїй діяльності, досягнення певного необхідного рівня професійних та особистісних якостей, знань і вмінь; доброзичливість, чуйність, співчуття до інших; відповідальність за свої рішення та вчинки; не використання дискримінаційних методів супроти інших осіб щодо національності, мови, кольору шкіри, культури, віку, політики, релігії або сексуальної орієнтації; наявність гідної репутації та високих моральних принципів; турбота за своє кар'єрне зростання та професійний розвиток; відкритість до інновацій; бажання постійно підвищувати свій рівень знань за фахом, навчатися; відданість професії, вміння робити якісну та кількісну самооцінку своєї праці [8]. Практичний результат від професіоналізації полягає у набутті та вдосконаленні посадовими особами необхідних для своєї професії знань, вмінь та навиків, ефективному застосуванні їх у повсякденній професійній діяльності.

Не належний рівень професійної підготовки деяких посадових осіб, неспроможність ними приймати адекватні рішення, відповідно до актуальних викликів зовнішнього середовища, та організувати їх якісне та ефективне виконання призводять до виникнення наявних кризових ситуацій у суспільстві. Зрештою, це призводить до централізації влади, та суперечить нормам Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо виконання інститутом місцевого самоврядування положень щодо реалізації цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання передбачених законом послуг юридичним і фізичним особам.

На сьогодні у сфері місцевого самоврядування України поки що виконуються деякі, не об'єднані в єдиний систематичний процес дії щодо професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Важко не погодитися з твердженням, що головна причина цього полягає у відсутності сучасної законодавчо затвердженої концепції служби в органах місцевого самоврядування, її професіоналізації та ефективного механізму впровадження цього процесу на практиці, де б ключовим суб'єктом визначалася посадова особа, яка обіймає посади, що базуються на розподілі на політичні

та адміністративні [9]. Дається взнаки також посилення впливу сил, які перебувають поза органами місцевого самоврядування, але виконання команд яких є обов'язковим. Форми тиску з боку цих сил (політичні партії, політичні лідери, громадські рухи, лобізм, закордонні організації тощо) стають усе різноманітнішими та витонченішими. Ще однією причиною можна виокремити певну прямо-пропорційну залежність між політичним процесом і стабільністю служби в органах місцевого самоврядування.

Загалом, процес професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування необхідно трактувати як тривалу процесуальність, яка формує прошарок високоінтелектуальних, активних, креативних посадових осіб та втримує їх для успішного функціонування самого інституту місцевого самоврядування та служби в його виконавчих органах. Тобто, йдеться про реалізацію цього процесу у трьох аспектах: розвиток професії, становлення посадовця як фахівця-професіонала та становлення посадовця як специфічної соціально-професійної групи [10].

Професіоналізація виконує функцію перманентного супроводу професійної діяльності спеціаліста, який може здійснюватись у формі консультування, тренінгів, надання різнопланової методичної та практичної допомоги. Це сприяє формуванню позитивних особистісних та професійних установок працівників, формує нову модель професійної поведінки та збагачує професійний досвід. Деякі дослідники вважають, що основна відмінність концепції професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування від загальної уніфікованої концепції професіоналізації державної служби України, в межах якої фрагментарно передбачається та досліджується і професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, полягає у визнанні досягнень демократизації й інформатизації [11].

Безумовно, що результативність процесу професіоналізації буде вищою, якщо ним буде охоплюватися також керівництво органу, і ланцюговою реакцією буде впроваджуватися вниз ієрархічними сходами. Власне на цьому етапі і прослідковується головна специфіка та складність цього процесу, адже керівництво органів місцевого самоврядування – обрані посадовці (на відмінну від державної служби, де керівництво призначається на посади). Особливо гостро проблема професіоналізму постає після чергових виборів міських, селищних голів та депутатів місцевих рад, склад яких суттєво оновлюється. Це, своєю чергою, приводить до кадрових змін серед посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються. Відповідно, у цьому контексті основним завданням законодавчих актів про службу в органах місцевого самоврядування має стати розмежування систем політичного та адміністративного управління.

Враховуючи те, що процес професіоналізації – це професійний розвиток окремої особистості, зрозуміло, що визначальними також є індивідуальні характеристики кожного працівника без прив'язки до займаної посади та виконуваних повноважень. Пріоритетним завданням має бути розвиток особистісного потенціалу, особливо інтелектуального, тобто сукупність здібностей, знань, умінь посадових осіб, які дають їм змогу використовувати інформаційно-технологічні блага, засвоювати нові знання та навички. До головних чинників, які характеризують визначальні особистісні риси, належать такі:

- внутрішні здібності та власний потенціал (здатність до аналітичного та системного мислення, кмітливість, ерудованість, креативність, розвинена пам'ять);
- емоційний інтелект (знання власних емоцій, управління ними, управління стосунками з іншими);

– соціально-психологічні та моральні якості (культура, ввічливість, стійкість, витриманість, тактовність, скромність, шанобливість);

– навчання – сам процес професіоналізації (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, дистанційне навчання, самоосвіта, стажування в державних органах за кордоном тощо);

– мотивація (кар'єрний ріст, фінансове заохочення, моральне заохочення, соціальні пільги тощо) [12].

Доцільно звернути увагу, що професіоналізація – це не лише багаж знань, але і практичний досвід. Тому першочерговим завданням має стати проблема зменшення плинності кадрів, яка особливо актуалізується після кожних виборів до органів місцевого самоврядування. Важливо не лише навчити працівника, дати теоретичні знання, але й вміти втримати професіонала, підвищувати його мотивацію до подальшого розвитку та самоосвіти.

Щодо механізмів реалізації процесу професіоналізації кадрів органів місцевого самоврядування, то важко переоцінити значення роботи, пов'язаної із модернізацією національної системи професійного навчання посадовців органів місцевого самоврядування, посилення її впливу на формування професійного кадрового корпусу органів місцевого самоврядування. Створення повноцінної ефективної системи неперервного професійного навчання персоналу є можливим лише за умови поєднання зусиль відповідних органів влади та навчальних закладів, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації публічних службовців. Відповідно до потреб сьогодення, зміст фахового навчання має бути випереджаючим, враховувати динамізм соціально-економічних процесів, забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного керівництва системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ось чому за основу реформування системи навчання посадовців на перший план висунуто соціальну сутність професійного навчання, гарантії громадянам прав і рівних можливостей для професійної підготовки, оптимізацію змісту, відкритість новим технологіям – автоматизованим системам із використанням можливостей всевітньої мережі Інтернет [13]. Водночас сучасна практика функціонування системи навчання посадових осіб місцевого самоврядування надає перевагу підвищенню їх кваліфікації шляхом періодичного направлення до навчальних закладів. На жаль, не приділяється належної уваги здійсненню цілеспрямованої роботи щодо професійного розвитку кадрів безпосередньо в органах місцевого самоврядування, належним чином не застосовуються такі дієві та малобюджетні види, як навчання на робочому місці, самоосвіта, що широко застосовується в розвинених країнах [14].

У цьому ж контексті результативним способом підвищення рівня професіоналізму посадових осіб може бути участь у різнопланових конференціях та семінарах, обмін досвідом із працівниками відповідних установ інших держав, відвідання тематичних тренінгів, курсів тощо. Тобто в ефективному впровадженні системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні позитивну роль може відіграти позитивний міжнародний досвід, насамперед країн Європейського Союзу. Вивчення та застосування європейських стандартів публічної служби, адаптованих до національних умов та менталітету, орієнтація на якість наданих споживачам послуг, ознайомлення з їхніми підходами до вирішення проблемних питань, особливостей процедури прийняття державних рішень, отримання необхідної інформації будуть мати наслідком

вдосконалення кадрового апарату органу, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної служби в органах місцевого самоврядування, дадуть можливість посадовим особам відповідно організувати власну діяльність, застосовувати адекватні прийоми та методи роботи тощо. Також ефективним методом у цьому ж контексті є практика налагодження транскордонного співробітництва та співпраця з містами-побратимами, з аналогічними інституціями сусідніх держав.

Для підвищення рівня професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування необхідно на законодавчому рівні визначити головні принципи та критерії професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування, а також модернізувати та ефективно впровадити комплекс елементів фахової підготовки (перепідготовки) посадових осіб органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасних задекларованих вимог до професіоналізму на публічній службі. Необхідно звернути особливу увагу на професіоналізацію керівників органів місцевого самоврядування, створити сприятливі умови для індивідуального професійно-кваліфікаційного розвитку посадовців та їхньої подальшої діяльності і, насамкінець, поступово оновити кадровий склад посадовими особами, які мають професійну освіту в галузі державного управління та місцевого самоврядування. Лише за таких обставин можна стверджувати, що місцеве самоврядування в Україні виконує свої функції, є ефективним та відповідає актуальним потребам суспільства.

За підсумками цього дослідження можна зробити такі **висновки**:

1. У літературі відсутнє розмежування понять “професіоналізація посадових осіб місцевого самоврядування” та “професіоналізація державних службовців”, а також відсутнє законодавче визначення поняття “професіоналізація посадових осіб місцевого самоврядування” створюють основні перешкоди в процесі професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування України. Своєю чергою, це призводить до відсутності стратегічної лінії в процесі освітньої підготовки (перепідготовки) посадовців та відсутності критеріїв процесу професіоналізації загалом.

2. Проаналізовано принципи професіоналізації, які формують систему цього процесу та дотримання яких призводить до підвищення рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування; виокремлено особистісні риси посадовців, які характеризують персональну здатність особи до вдосконалення та підвищення рівня професіоналізації.

Перспективи подальших досліджень проблематики професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування полягають у вивченні успішного закордонного досвіду щодо підвищення рівня професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування та його адаптації до національного менталітету й умов України.

Література

1. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів [Електронний ресурс] / К. О. Кікіньова. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/09.pdf>.

2. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування [Текст] : автореф. дис. ... к.н.д.у. : 25.00.03 / І. І. Нинюк. — К. : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2005. — 20 с.

3. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця [Текст] : монографія / І. В. Шпекторенко. — Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. — 242 с.

4. Ярмистий М. Актуальні питання професійної компетентності службовців місцевих державних адміністрацій / М. Ярмистий // Вісник державної служби України [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 28—32.
5. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні [Текст] : монографія / за заг. ред. М. М. Іжі. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 220 с.
6. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців / С. Білорусов // Вісник державної служби [Текст]. — 2005. — № 2. — С. 32.
7. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 “Держ. Служба” / С. В. Газарян ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : [б. в.], 2011. — 36 с.
8. DRAFT Discussion Paper: Professionalisation and Personal Development of Senior Management in Local Government [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ameu.co.za/professionaldevelopment/Professionalisation.pdf>.
9. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи... — С. 36.
10. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів...
11. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи... — 36 с.
12. Подольчак М. Професіоналізм державного службовця як складова позитивного іміджу державної служби в цілому [Електронний ресурс] : публіч. вист. / М. Подольчак. — Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/blog/podolchak-m-publichniij-vystup>.
13. Александров В. Державний службовець: системні аспекти його освітньої підготовки на поточному етапі НТР в умовах розбудови нової української державності / В. Александров // Вісник УАДУ [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 93—97.
14. Васильєва О. І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців в Україні [Електронний ресурс] / О. І. Васильєва. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravvl/2010_3/3.pdf.

L. Huzar

PROBLEMS OF PROFESSIONALISATION OF OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The specific character and essence of the process of professionalization of officials of local self-government bodies in Ukraine, its basic factors and principles are considered. Effective ways of increasing the level of professionalization of officials of local self-government bodies are suggested.

Key words: professionalization, local self-government bodies, officials of local self-government bodies, professionalization of officials of local self-government bodies.