

С. В. Газарян (Краснопольова),
к.держ.упр., доц., доцент кафедри
регіонального управління та місцевого
самоврядування ХарРІ НАДУ

ТЕОРЕТИКО-СИСТЕМНИЙ ЗМІСТ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У цій статті зроблено спробу формування усталеного концептуального розуміння професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування на основі співвідношення цілісного й системного підходів. Наголошується, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування є відкритою системою й залежить від взаємообміну із зовнішнім світом.

Ключові слова: система, цілісність, професіоналізація, служба в органах місцевого самоврядування, зовнішнє середовище.

Сьогодні ситуація в суспільстві різко змінилася, що пов'язано з переходом до нового інноваційно-знанневого етапу розвитку, виразниками якого є складність, динамічність, неоднорідність, ризик і нестабільність. Виникла потреба в новому ставленні до розвитку, новому розумінні ролі управління для його забезпечення. Зафіксований стан речей разом з іншими важливими чинниками об'єктивно ведуть до пошуку такого підходу до вирішення проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, який впливатиме на готовність цього інституту ефективно виконувати своє призначення.

Стислий критичний огляд робіт попередників засвідчив, що проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування розглядаються фрагментарно, наприклад, у контексті оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління (Л. Пашко), професіоналізації державної служби (Ю. Оболенський), побудови інститутів професіоналізації державного сектора в посткомуністичних країнах (О. Коврига, Ш. Уайтман), теорії та практики професіоналізації й кадрової політики (О. Турчинов, Р. Олуйко), статусу й організаційно-функційної діяльності органів місцевого самоврядування, підготовки фахівців місцевого самоврядування (І. Козюра)

тощо.

Усе це доводить: професіоналізація служби місцевого самоврядування є малодослідженим об'єктом, що зумовлює потребу у формуванні її усталеного концептуального розуміння передусім у галузі “державне управління”.

Мета статті – обґрунтування усталеного концептуального розуміння професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Спираючись на дослідження, проведені в цьому напрямі, вважаємо, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування – це проблема співвідношення цілісного та системного підходів. Хоча в літературі ці поняття вживаються іноді як тотожні, більш обґрунтованою видається позиція, відповідно до якої цілісний підхід є складовою частиною більш загального системного підходу, який досліджує не тільки цілісність систем, але й інші властивості та компоненти, а також вивчає проблеми моделювання, проектування та прогнозування поведінки цих систем і под. (О. Є. Соколова [4]).

Відповідно до цього, цілісний феномен професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є складною системою. Її складність – особливого роду, яка дозволяє стверджувати, що вона ніколи повністю не прозора, містить як формально раціоналізовані, так і екзистенційні складові. Це означає, що деякі процеси професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є такими, що самоорганізуються і, у супереччю постулатам “старого раціоналізму”, не контролюються формалізованим процесом. Водночас зрозуміло, що кожного разу мають задаватися межі її визначеності як цілісного феномена.

Як відомо, розвиток цілісності багато в чому зумовлений впливом зовнішнього середовища. Велике значення має й той факт, що, хоча цілісність і залежить цілковито від зовнішнього середовища, воно, як правило, перебуває поза межами суб'єктивного впливу. З кожним роком виникає необхідність урахувати все більшу кількість чинників зовнішнього

середовища, які набувають глобального характеру. Це вимагає нових знань, усвідомлення нової службової культури, цінностей, що повною мірою стосується й професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Безумовно, врахувати всі чинники зовнішнього середовища системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування неможливо. Очевидно, що слід обмежитися тільки тими аспектами, від яких вирішальним чином залежить успіх професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Одним із засобів визначення оточення та полегшення врахування його впливу на систему є розподіл зовнішніх чинників на дві основні групи – мікросередовище й макросередовище.

До елементів зовнішнього мікросередовища можна віднести такі, що безпосередньо впливають на процедури професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування та випробовують на собі їхній прямиий вплив. До таких можна віднести територіальну громаду, інститути й органи місцевого самоврядування, державні установи, правоохоронні органи, комерційні, громадські й інші організації. Деякі з перелічених елементів почасти впливають на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, церква обговорює питання професійної етики, яка багато в чому базується на християнській моралі, і може брати участь у створенні професійного співтовариства посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади.

Успіх професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування цілком залежить від зовнішніх сил, які діють у глобальному зовнішньому середовищі. У нинішньому складному світі до елементів зовнішнього макросередовища можна віднести: міжнародні події, політичні, економічні, правові, соціально-культурні, природні, науково-технічні змінні, дію яких потрібно розуміти.

Уся сукупність чинників зовнішнього середовища професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування взаємопов'язані між собою – зміна одного чинника впливає на інші чинники. Наприклад, злам

адміністративної системи, який багато в чому супроводжується не тільки демократизацією суспільства й спробами різноманітних економічних перетворень, але і явищами, які можна віднести до кризових (наприклад, політичних), спричинив зміни в змісті праці управлінця – йому необхідно виробляти системи уявлень, комплекс ідей, на які б могли зорієнтуватися всі структури, що здатні згуртувати територіальну громаду. Це тягне за собою необхідність збагачення професійних знань кадрів, установлення відповідної винагороди та привілеїв, особливо за умов збільшення претензії на більш високий професійний статус.

Зовнішнє середовище професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є складним, оскільки має передбачати низку чинників, на які система професіоналізації зобов'язана реагувати, а також рівень варіативності кожного чинника. Зокрема характерним для служби в органах місцевого самоврядування в останні півстоліття є посилення впливу сил, які перебувають поза службою, але виконання команд яких є для неї обов'язковим. При цьому форми тиску з боку подібних сил (політичні партії, політичні лідери, громадські рухи, мафіозні групи, лобізм, закордонні організації та служби та ін.) стають усе різноманітнішими та витонченішими.

Багато дослідників зазначають, що оточення сучасних систем змінюється з прискорюваною швидкістю [5, с. 96–125]. Крім того, рухливість зовнішнього середовища може бути вищою для одних складників системи й нижчою для інших. Наприклад, правові норми, які регламентують права й обов'язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, порядок виникнення та припинення службових відносин характеризуються відносно повільно змінюваним середовищем. Натомість із високою рухливістю середовища стикається система професійного навчання службовців, оскільки в умовах інноваційного розвитку економіки й суспільства освітня парадигма має відстежувати всі варіанти професійного навчання, нові освітні технології, сучасні концепції й ідеї. З огляду на складність і високу рухливість зовнішнього середовища професіоналізація

служби в органах місцевого самоврядування має спиратися на більш різноманітну інформацію (у своєму вихідному значенні інформація визначається як “відомості”, “знання”). Варто підкреслити, що розвиток демократичного, правового, соціального суспільства ще більшою мірою посилює потребу у вирішенні завдання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування шляхом залучення досягнень науково-технічного прогресу, на чому наголошують прихильники інформаційної концепції.

Невизначеність зовнішнього середовища професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є “функцією кількості інформації, якою володіє система з приводу конкретного чинника, а також функцією впевненості в цій інформації” [6, с. 613–629]. Якщо інформації мало або існує сумнів щодо її точності, середовище стає більш невизначеним, ніж у ситуації, коли є адекватна інформація й умови вважати її високонадійною. Оскільки професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування вимагає все більше інформації, то впевненість у її точності знижується. Залежність від думки іноземних експертів або аналітичних матеріалів, викладених іноземною мовою, ускладнює невизначеність. Приймати ефективні рішення завжди складніше, якщо зовнішнє середовище невизначене.

При розгляді впливу зовнішнього середовища на систему професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування важливо пам’ятати, що характеристики середовища відмінні, але водночас пов’язані з її чинниками. Характеристики взаємозв’язку, складності, рухливості та невизначеності описують чинники як прямої, так і непрямої дії. Ця залежність стає зрозумілішою при розгляді основних чинників у середовищі прямого впливу: територіальна громада, інститути й органи місцевого самоврядування, державні установи, правоохоронні органи, комерційні, громадські та інші організації.

В українському суспільстві ставлення до ролі *територіальної громади* характеризується неоднозначністю. Так, при оцінюванні ролі територіальної громади з невеликою різницею переважають ті респонденти нашого

соціологічного опитування, хто не вірить у її значну суспільну роль (41 % вважає її “Менш помітною” й “Не помітною”). 31 % опитаних дотримується протилежної думки. Водночас майже одностайною є думка опитаних про те, що формування здорового, освіченого, соціально адаптованого, конкурентоздатного населення (77 % респондентів) й інвестиції в розвиток людського капталу (52 % осіб) є потенційно найефективнішими заходами розвитку територіальної громади.

Щодо стану функціонування сучасних органів управління територіальною громадою, то населення звертається до *органів місцевого самоврядування* в основному з житлово-побутових питань, і з питань земельних відносин, і з питань охорони здоров'я й освіти. При цьому більшість опитаних володіє інформацією про види, можливість і механізми діяльності органів управління територіальною громадою: 31 % – має інформацію фрагментарну, 27 % – має повну інформацію, 17 % – вважає, що більшою мірою володіє інформацією, ніж не володіє, 13 % – володіє майже всією інформацією.

Водночас, характеризуючи якість послуг, наданих органами місцевого самоврядування, майже 50 % респондентів відзначають їх неналежну якість або вказують на існування практики ненадання послуг без поважних причин. У зв'язку з цим опитані (63 %) наголошують на потребі реформування місцевого самоврядування, необхідною передумовою чого є забезпечення відкритості роботи органів влади й управління, участь громадян у процесі прийняття рішень, забезпечення прав людини та громадського доступу до інформації, щоб зробити самоврядних службовців підзвітними безпосередньо їхнім громадам.

Практика місцевого самоврядування показала, що життєдіяльність інститутів та органів місцевого самоврядування гарантується також нормами, які регламентують їх відносини з *державними владними структурами* [1, с. 250–252]. Найбільш значущими завданнями державних владних структур, від розв'язання яких залежить розвиток людського потенціалу територіальної

громади, як свідчать дані проведеного нами соціологічного дослідження, вважаються: формування громадянського суспільства – 72 %; структурна гармонізація економіки – 47 %; формування нової політичної культури – 45 %; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів місцевої самоврядування – 38 %; регулювання міграційних потоків, запобігання відтоку високоосвіченого та висококваліфікованого потенціалу – 33 %.

Правоохоронні органи – здійснюють нагляд за дотриманням рамкових, правових умов професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що в органах місцевого самоврядування мають місце дублювання функцій, роздутість штатів, формальність і бюрократизм, що серйозно впливає на зв'язки органів місцевого самоврядування з населенням, перешкоджає нормальному функціонуванню системи ринкової економіки й дає “зелене світло” корупційним діям чиновників. На думку респондентів нашого соціологічного дослідження, найбільш ефективним у запобіганні проявам корупції може бути, по-перше, відкритість і прозорість прийняття рішень усіх рівнів державної влади й місцевого самоврядування – 60 %; по-друге, підвищення оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування – 52 %; по-третє, звернення до суду – 18 %. Прикметно, що так само 18 % респондентів висловилися на користь позиції, що боротьба з корупцією неможлива. Ці дані вказують на важливість прийняття загальногромадських і професійних стандартів здійснення повноважень, бо їх відсутність гальмує розвиток місцевого самоврядування.

Зовнішнє середовище професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування має комплексний характер, тому повинне розглядатися в різних аспектах. Один із них – вплив *комерційних, громадських та інших організацій*. У розвинених країнах накопичений багатий досвід у цьому напрямку, який становить безперечний практичний інтерес для нашої країни. Професійні асоціації формуються з представників певних управлінських

структур (наприклад, працівників муніципальних органів влади) або професійних груп (асоціацій спеціалістів, наприклад, у галузі автоматизованих інформаційних технологій, архівістів тощо). Результатом такого підходу є виявлення професіонала, який тим і відрізняється від спеціаліста, що він здатний завжди виконувати роботу належним чином.

Чинники зовнішнього макросередовища не впливають на процедури професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування так помітно, як чинники середовища прямого впливу. А втім, їх треба враховувати. Середовище непрямого впливу складніше, вимагає спиратися на неповну інформацію в спробах спрогнозувати можливі наслідки для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Коротко розглянемо основні чинники зовнішнього макросередовища, до яких належать: міжнародні події, політичні, економічні, правові, соціально-культурні, природні, науково-технічні змінні, дію яких необхідно розуміти.

Аналіз чинників *міжнародного середовища* є важким завданням. Служба в органах місцевого самоврядування повинна забезпечувати задоволення публічних інтересів, у яких відбиваються життєво важливі потреби суспільства, держави й окремої особистості. Цей процес визначений системою приписів, що регламентують службову діяльність і службові відносини; пов'язані з людським фактором – службовцями, які формально об'єднані для досягнення встановлених цілей в одну інституцію. На задані параметри поширюється відповідні міжнародні стандарти, нормативи і вимоги, в основному в контексті надання найрізноманітніших форм послуг (матеріальні послуги (вода, газ, електрика, транспорт, прибирання домашніх відходів, асенізація тощо); фінансові послуги (надання субсидій, премій, соціальних виплат); інтелектуальні або культурні послуги (освіта, культурна діяльність). Наприклад, на сьогодні в Україні навчання представників системи місцевого самоврядування здійснюється різними некомерційними організаціями за технічної підтримки міжнародних проектів. Ці організації проводять навчання за своїми програмами, які часто ідеологічно більше

відображають точку зору міжнародних донорів.

Наше дослідження чинників зовнішнього середовища, у якому функціює система професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, зосередимо ще на *політичних обставинах*. Існує певна залежність між політичним процесом і стабільністю роботи служби в органах місцевого самоврядування. Політизування адміністративної системи призводить до нестабільності роботи органів місцевого самоврядування, до соціальної незахищеності посадових осіб, що працюють на постійній основі. У зв'язку з цим основним завданням законодавчих актів про службу в органах місцевого самоврядування є відмежування системи політичного управління від системи адміністративного управління. Політичні події проти уряду або неочікувана зміна режиму як мінімум призводить до зростання невизначеності для посадових осіб місцевого самоврядування або їх професіоналізації. Наприклад, в Україні демократичні реформи не тільки зумовили появу нових управлінських завдань, але й стимулювали збільшення потоку людей, які бажають реалізувати себе у владі, не маючи при цьому необхідних адміністративно-управлінських знань, умінь й навичок, не завжди усвідомлюючи, що вони є на службі в громадян і суспільства й повинні бути носієм високих моральних цінностей. Усе це надзвичайно послабило ефективність діяльності органів місцевого самоврядування й визначило сталу тенденцію надмірного оновлення кадрів органів місцевого самоврядування після кожних виборів до місцевих рад. У результаті має місце депрофесіоналізм, корупція, протекціонізм тощо.

Розглядаючи *економічні обставини*, ми вказуємо на те, що слід обов'язково оцінювати вплив загальної економічної ситуації на діяльність інститутів та органів місцевого самоврядування та їх професіоналізацію. До числа економічних чинників, що можуть впливати на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування, належать: рівень заробітної плати, соціальні видатки, інфляція, оподаткування та загальний рівень економічного розвитку. Є й інші чинники, які не мають суто економічної

природи: чисельність населення, рівень освіти та професійної підготовки, рівень розвитку технологій, особливості конкуренції. Ілюстрацією до сказаного є низка стійких тенденцій, визначених на основі аналізу офіційних статистичних даних Головного управління державної служби України [2]: стає підвищення рівня освіти населення України зумовлює щорічне зростання кількості службовців із повною вищою освітою (насамперед, керівників), хоча темпи зростання не відрізняються значною динамікою (у середньому 1,5 %); зі збільшенням середнього віку населення з 36,5 р. до 40,1 р. керівну посаду переважно посідають сорокарічні; заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування дещо вища за середній рівень заробітної плати по Україні, водночас рівень відповідальності перед суспільством щодо роботи посадових осіб місцевого самоврядування є дещо іншим: громадяни можуть не користуватися послугами банківських установ, але послугами, що надають органи місцевого самоврядування, користуються всі. Аналізуючи світовий досвід, можна з упевненістю сказати, що відзначені тенденції розвитку української служби в органах місцевого самоврядування характерні й для інших демократичних держав. Тому процес наукового пошуку інноваційних підходів до вирішення проблеми професіоналізації цього інституту набуває загального характеру.

Правовий чинник зовнішнього середовища впливає на забезпечення цілісності законодавства з питань виконання завдань і функцій служби в органах місцевого самоврядування. Правовий чинник впливу на професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування охоплює такі питання, як трудові відносини, стандарти управлінських послуг, надання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та посадових осіб тощо. Наприклад, як свідчать результати досліджень, більшість населення вважає рівень корупції в Україні стабільним або таким, що зростає, що створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку Української держави, ставить країну в один ряд з найкорумпованішими державами Європи [3, с. 23]. У зв'язку з цим вартий

уваги досвід Ради Європи, яка реалізовує стратегію боротьби з корупцією, побудовану на таких важливих і взаємодоповнювальних елементах, як попередження, освіта й правоохоронні дії.

З правовим чинником тісно пов'язаний *культурний*. Сучасна українська культура, як свідчить аналіз наявного інформаційного поля, з огляду на свою історичну долю стоїть дещо перед іншими проблемами, ніж культури багатьох європейських країн, зокрема нагальною є проблема формування дійсно національної ідеї, яку б однаково сприймало населення всіх регіонів нашої держави. Визначаючи суть культури, змін, що відбуваються в ній, слід звернути увагу на ще один аспект культури – мову. Мова й мовлення є важливими чинником впливу на рівень професіоналізму та професійної мобільності посадових осіб місцевого самоврядування. Вони виступають у цьому процесі одним із засобів формування соціального статусу посадовців. Задля забезпечення повноцінного функціонування української мови у сфері місцевого самоврядування, а також використання іноземної мови, потрібно створити можливості для оволодіння ними посадовими особами й кандидатами на посади. Важливим кроком має стати комплекс заходів, насамперед спрямованих на посилення мотивації до використання державної й іноземної мов, укорінення у свідомості службовців переконання в тому, що говорити державною мовою престижно.

Таким чином, розглядаючи професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування як систему, ми повинні враховувати зовнішнє середовище в цілому, оскільки ця система є відкритою й залежить від взаємообміну з зовнішнім світом. Значення зовнішніх чинників змінюється, проте є такі, що безпосередньо впливають на систему професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: вони належать до середовища прямого впливу, усі інші – до середовища непрямой дії. Усі чинники зовнішнього середовища взаємопов'язані та взаємодіють між собою. Під складністю зовнішнього середовища професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування розуміють кількість і розмаїття чинників, на які ця

система має реагувати. Рухливість середовища характеризується швидкістю, з якою в цьому середовищі відбуваються зміни. Невизначеність зовнішнього середовища професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування пов'язана з інформацією – її наявністю / відсутністю, достовірністю / недостовірністю тощо. Основними чинниками зовнішнього мікросередовища, що безпосередньо впливають на процедури професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування та зазнають на собі їхнього прямого впливу, є територіальна громада, інститути й органи місцевого самоврядування, державні установи, правоохоронні органи, комерційні, громадські й інші організації. Значущими для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є чинники зовнішнього макросередовища: міжнародні події, політичні, економічні, правові, соціально-культурні, природні, науково-технічні змінні. Система професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування повинна бути готовою ефективно реагувати та пристосовуватися до змін зовнішнього середовища, щоб забезпечити досягнення визначених цілей.

Окрім зовнішнього середовища, є чимало обставин, через які професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування як система форсує свій саморозвиток. Ці ситуаційні фактори всередині формують внутрішнє середовище. Найбільш суттєві внутрішні змінні як частини цілого, роль їх взаємодії в забезпеченні ефективної професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування будуть схарактеризовані в наступному розділі.

Список використаних джерел

1. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
2. Головне управління державної служби України. Статистичні та аналітичні матеріали. Альбом статистичних таблиць 2004 – 2009 рр. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua>.
3. Лазор О. Порівняльно-правовий аналіз у процесі адаптації муніципальних кодексів в Україні до міжнародних стандартів / О. Лазор // Ефективність державного управління. – 2008. – № 14/15. – С. 23–39.
4. Соколова Е. Е. 13 диалогов о психологии / Е. Е. Соколова. – [6-е изд.] – СПб. : Питер, 2008. – 685 с.
5. Burns T. The management of innovation / T. Burns, G. M. Stalker. – London :

Tavistock Publications, 1961. – 269 p.

6. Downey H. Kirk Environmental uncertainty: The construct and its application / H. Kirk Downey, D. Hellriegel, John W. Slocum // Administrative Science Quarterly. – 1975. – Vol. 20. – № 4. – December. – P. 613–629.

Gazarian (Krasnopyorova) S. V. Theoretical-system contents of professionalisation of services at oganah local self-government.

In this article the attempt of forming of the set conceptual understanding of professionalisation of service is done in the organs of local self-government on the basis of correlation of integral and system approaches. It is marked, that profesionalizatsiya of service in the organs of local self-government is the open system and relies on exchange with an outer world.

Key words: system, integrity, professionalisation, service in the organs of local self-government, external environment.

Газарян (Краснопёрова) С. В. Теоретико-системное содержание профессионализации службы в органах местного самоуправления.

В этой статье сделана попытка формирования концептуального понимания профессионализации службы в органах местного самоуправления на основе соотношения целостного и системного подходов. Отмечается, что профессионализация службы в органах местного самоуправления является открытой системой и зависит от взаимодействия с внешним миром.

Ключевые слова: система, целостность, профессионализация, служба в органах местного самоуправления, внешняя среда.