

Уріє МУСТАФАЄВА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЦІЛІ, ФУНКЦІЇ ТА МЕТОДИ

Розглядається процес професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, аналізуються умови функціонування системи професіоналізації.

Ключові слова: методи, функції, професіоналізація, служба в органах місцевого самоврядування.

Уріє МУСТАФАЄВА

*Национальная академия государственного управления
При Президенте Украины*

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОУПРАВЛЕННЯ: ЦЕЛІ, ФУНКЦІЇ І МЕТОДИ

Рассматривается процесс профессионализации службы в органах местного самоуправления, анализируются условия функционирования системы профессионализации.

Ключевые слова: методы, функции, профессионализация, служба в органах местного самоуправления.

Uriye MYSTAFAYEVA

*The National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine*

PROFESSIONALISM OF SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: GOALS, FUNCTIONS AND METHODS

An attempt of theoretical interpretation of the process of professionalism of service in local self-government bodies and the analysis of conditions of functioning of the system of professionalism are made in the article.

Key words: methods, functions, professionalism, local self-government bodies.

Організація і розвиток місцевого самоврядування в Україні є найважливішим напрямом у стратегії державного управління, який передбачає функціонування демократичної держави і міцність громадських інститутів.

Загальносистемними пріоритетами місцевого самоврядування є реальна професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, суть якої полягає у виробленні такої системи управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування, яка б забезпечила якісне управління персоналом шляхом постійного оновлення структури, змісту і технологій даного процесу відповідно до потреб громади та створила належні умови для розкриття особистості в професійній діяльності.

Для того щоб професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування була продуктивною, мала опрацьовану й обґрунтовану структуру, зміст і технологію, необхідне теоретичне осмислення цього процесу, виявлення і аналіз умов функціонування системи професіоналізації.

Проблемам професіоналізації в системі державного управління останнім часом приділяється все ще недостатня увага. Не знайшло свого відображення у вітчизняних наукових дослідженнях питання теоретичного обґрунтування функціонування системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Як показав аналіз наукової літератури, питання професіоналізації стосується ефективності професійного навчання, діяльності працівників органів влади, правового забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу дослідження Н. М. Колісніченко та Г. Г. Стойкової щодо теоретичних засад професіоналізації державної служби, її суті, етапів та підходів до аналізу процесу професіоналізації. Базовими для наукових узагальнень і практичних пошуків функціонування системи професіоналізації стали дослідження управління персоналом (кадрами, людськими ресурсами). Зокрема, найбільш повне дослідження знаходимо в працях російських учених А. І. Турчинова, А. Я. Кібанова. Однак недостатньо вивчено цілі, функції та методи системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад функціонування системи професіоналізації стосовно цілей і функцій на основі сучасних методів аналізу системи управління кадрами для подальшого виявлення чинників, які впливають на ефективну реалізацію інноваційних управлінських технологій процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Цілями будь-якої організації є конкретний кінцевий стан або попередньо визначені результати, які б вона хотіла досягти. Як правило, виділяється генеральна мета і цілі значно нижчого рівня. Сукупність цілей, відповідно до потреб функціонально-цільової моделі системи управління організацією, можливо об'єднати в групи за видами: науково-технічні, виробничі, економічні, соціальні тощо. У нашому випадку важливо зупинитись на соціальних цілях, для реалізації яких і існує система управління персоналом.

Метою професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є соціальні цілі, які передбачають правові, організаційні, психологічні аспекти, вони притаманні як усьому процесу служби в органах місцевого самоврядування, так і цільовим особливостям кожної зі складових системи професіоналізації. Визначаючи соціальні цілі, важливо враховувати дві передумови: по-перше, це позиції органу місцевого самоврядування, який приймає на роботу працівника;

по-друге, позиції працівника (службовця), який зараховується до служби в орган місцевого самоврядування. З метою досягнення генеральної мети адміністрація органу влади організації визначає цілі щодо персоналу. За А. Я. Кібановим [4, с. 63], адаптувавши до органу місцевого самоврядування, їх можна поділити на три рівні:

1) планування і відбір, прийом, розстановка та облік персоналу, організація службових відносин, забезпечення розвитку, мотивація і стимулювання, соціальний розвиток, розвиток організаційних структур управління, правове забезпечення, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення;

2) навчання персоналу, введення на посаду та адаптація, оцінка відповідності кандидатів вакантній посаді, атестація, реалізація службової кар'єри, створення системи службово-професійного просування (ротація та стажування), організація роботи з кадровим резервом, організація пропозицій щодо удосконалення;

3) визначення потреби в навчанні, розподіл коштів на навчання, розробка навчальних планів (програм), організація процесу навчання, оцінка процесу навчання.

Цілі працівника, який приймається на службу в органи влади, мають збігатися з цілями адміністрації органу влади, але в іншій інтерпретації, а саме, якщо адміністрація ставить за мету ефективне використання та професійний розвиток персоналу, то працівник органу влади є користувачем цих умов.

Таким чином, ефективність процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, а отже, ефективність діяльності органу місцевого самоврядування залежить від того, наскільки цілі органу влади і цілі працівника органу місцевого самоврядування збігаються. Цілі дозволяють визначити склад функцій системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що функції професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування не тотожні функціям органів місцевого самоврядування. Адже на відміну від функцій органів місцевого самоврядування, які повинні забезпечити умови для виконання запитів громади – функції професіоналізації покликані забезпечити умови діяльності посадової особи органу влади. Тобто під час визначення функцій професіоналізації доцільно зважати на функції управління персоналом, де об'єктом є посадова особа, на яку націлені функції.

Аналіз функцій професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування дозволяє не лише зрозуміти її значення і зміст, але й виявити невирішені проблеми з метою їх ліквідації в матеріальному і адміністративно-процесуальному правовому регулюванні, розробки напрямів і визначення засобів удосконалення і подальшого реформування як з організаційної (структура управління), так і зі змістовної сторони (форми, методи управління) [3]. Здійснення управлінських функцій дозволяє створити оптимальну структуру і систему управління, визначити об'єктивні потреби органів місцевого самоврядування. Основною ж метою системи стратегічного управління персоналом є створення стратегічних можливостей за рахунок забезпечення

організації кваліфікованими, лояльними і добре вмотивованими працівниками, які потрібні для досягнення довгострокової конкурентної переваги [2, с. 45].

Варто зазначити, що на даний час у науковій літературі розкриваються і застосовуються на практиці три групи методів управління: адміністративні (організаційні або організаційно-розпорядчі); економічні й соціально-психологічні. Як зазначається в ряді наукових досліджень, загальноприйнята класифікація методів управління не повною мірою відображає їх сутність, зокрема що стосується системи стратегічного управління персоналом [6, с. 58]. Методи державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх відання.

Крім того, у сучасній науковій літературі під методами державного управління розуміють:

- способи практичної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єктів управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей;

- сукупність прийомів і способів управлінського впливу, спрямованого в кінцевому підсумку на забезпечення чіткої організації, необхідної впорядкованості суспільного життя;

- способи реалізації функцій, засоби впливу органу виконавчої влади на об'єкти управління;

- спосіб практичної реалізації функцій управління шляхом впливу на свідомість та волю людей і таким чином на поведінку і суспільну діяльність конкретних осіб і колективів, орієнтуючи та мобілізуючи їх на досягнення поставлених цілей;

- офіційні способи владного впливу державних органів на процес суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур та конкретних посадових осіб у межах їх компетенції та в установленому порядку.

Необхідно врахувати, що суб'єкт управління – це реально діюча людина, яка, намагаючись досягти поставлених цілей, неминуче співвідносить власні цілі, засоби і ресурси з об'єктивними природними процесами. Саме методи управління виражають змістовий бік управлінського впливу. Вони і є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у межах, наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи державного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Методи характеризують управління з якісного боку, тому вдосконалювати й підвищувати ефективність управління – означає удосконалювати й підвищувати ефективність його методів. Методи державного управління численні та різноманітні. Пояснюється це, по-перше, багатоманітністю усієї системи суб'єктів державного управління; по-друге, багатоманітністю функціонального призначення і змісту діяльності кожного із суб'єктів; по-третє, багатоманітністю об'єктів управлінського впливу. Проте хоч би якими різноманітними в

конкретних виявах вони не були, є особливості, характерні як для всієї системи методів державного управління, так і для окремих їх видів.

Особливості методів державного управління такі:

- 1) реалізуються в процесі державного управління;
- 2) виражають управлінський вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (*індивідуальний чи колективний*);
- 3) являють собою управлінську волю держави, будучи державно-владними приписами органів управління. У них виражаються повноваження юридично владного характеру, що належать цим органам;
- 4) використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди обмежується повноваженнями того органу, який їх використовує;
- 5) мають свою форму, своє зовнішнє вираження.

Проблема методів державного управління нині надзвичайно актуальна. Це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин і тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі державного управління. Наприклад, за організаційними формами методи управління реалізуються в різних видах: тип впливу (*акт, норма*); спосіб здійснення впливу (*одноособовий, колективний, колегіальний*); часова характеристика впливу (*разові та періодичні, тактичні та стратегічні, довготермінові та короткотермінові*); особливості впливу (*виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи вичікувати*).

Поряд із цим розрізняють методи державного управління і за характером управлінського впливу:

- *прямий вплив (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо)* передбачає його конкретний результат;
- *непрямий* – створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.

Методи поділяють також на дві основні групи:

- функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;
- забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

За механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку слід виділити такі методи:

- *переконання (позитивний)*;
- *заохочення (позитивний)*;
- *примус (негативні)*.

Отже, можна констатувати, що управління персоналом є інструмент упровадження в життя цілей професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування через систему функцій. Це такі функції, які виходять із загальних вимог про службу в органах місцевого самоврядування, передбачених нормативно-правовими актами.

Якщо проаналізувати Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1], то можна умовно поділити на сім підсистем функції

управління службою в органах місцевого самоврядування, а саме: прийняття на службу, проходження служби, просування по службі (кадровий резерв), атестація, організація навчання, матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, облік та нормативно-правове забезпечення.

У науковій літературі значно ширше представлено систему функцій управління персоналом, яка складається приблизно з таких підсистем, як:

- добір персоналу, передбачає такі функції: розробку кадрової політики та стратегії управління кадрами, аналіз кадрового потенціалу, організацію кадрового планування, кадрового контролінгу, організацію конкурсу, координація дій з центрами зайнятості, проведення аудиту персоналу, формування позитивного іміджу служби в органах місцевого самоврядування;

- нормативно-правове забезпечення – рішення правових питань трудових відносин, рішення правових питань господарської діяльності, узгодження розпорядчих документів;

- добір, розстановка кадрів і обліку персоналу передбачає систему функцій, зокрема прийом на роботу в тому числі шляхом конкурсу, облік прийому та звільнення кадрів, професійна орієнтація кадрів, управління зайнятістю кадрів тощо;

- трудові відносини – дотримання психологічного клімату, охорона праці, організація праці й робочого місця тощо;

- розвиток персоналу – стажування, ротація, навчання, консультування, введення на посаду, адаптація тощо;

- мотивація та стимулювання – розробка системи оплати праці, преміювання тощо;

- організація відпочинку, медичне обслуговування, культурно-спортивні заходи тощо;

- розвиток оргструктур управління – аналіз існуючої структури, проектування нової організаційної структури, розробка штатного розкладу тощо.

Варто зауважувати, що запропонована структура підсистем функцій професіоналізації служби в органах влади визначає етапність діяльності кадрових служб.

Н. М. Колісніченко, Г. Г. Стойкова вважають, що професіоналізація державної служби передбачає чотири основні функції: адаптація до вимог зовнішнього середовища; досягнення цілі в процесі професійної діяльності; інтеграція, тобто упорядкування й підтримка внутрішньої єдності системи органів влади; підтримка цінностей системи державного управління за рахунок розвитку мотивації соціальних суб'єктів, формування і підтримки професійної культури [5]. Згідно з цим підходом система професіоналізації розглядається як відкрита система, що має координувати свою діяльність з урахуванням змін у зовнішньому середовищі, єдності з елементами системи державного управління, розвитку мотиваційних заходів соціальних суб'єктів.

У зв'язку з цим можна визначити основні напрями удосконалення служби в органах місцевого самоврядування:

- забезпечення комплексного вирішення завдань якісного планування і ефективного використання кадрового потенціалу на основі управління всіма компонентами людського фактору;
- застосування активних методів пошуку і підготовки кваліфікованих працівників;
- планомірна і результативна робота з кадровим резервом для висування на керівні посади;
- активізація діяльності кадрових служб щодо стабілізації колективу;
- забезпечення соціальних гарантій посадових осіб місцевого самоврядування;
- перехід від переважно адміністративно-командних методів управління кадрами до демократичних;
- укріплення кадрових служб кваліфікованими спеціалістами;
- науково-методичне забезпечення кадрових служб.

Список використаних джерел

1. **Про службу** в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
2. **Армстронг, М.** Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг ; под. ред. С. К. Мордвинова ; пер. с англ. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
3. **Бедний, О. І.** Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Бедний О. І. ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2003. – 19 с.
4. **Кибанов, А. Я.** Основы управления персоналом : учебник / А. Я. Кибанов. – М. : Инфра-М, 2005. – 304 с.
5. **Колісніченко, Н. М.** Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи / Н. М. Колісніченко, Г. Г. Стойкова. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.
6. **Новітні** тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2008 р. : у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 2. – 388 с.

Надійшла до редколегії 09.04.09