УДК 35.08(477)

Газарян С.В.,

профессор кафедры регионального развития и местного самоуправления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению, доцент (Украина, г. Харьков)

Дементов В.А.,

заместитель директора по учебно-методической работе Сумского института Межрегиональной академии управления персоналом, соискатель научной степени кандидата наук по государственному управлению (Украина, г. Сумы)

ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ УКРАИНЫ

В статье рассматривается один из сложнейших вопросов государственной службы и службы в органах местного самоуправления — формирование концептуальных основ их профессионализации. В значительной степени этот вопрос определяется правовым аспектом и тенденциями развития современной службы. Авторами выделены тенденции функционирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления в Украине и предложен ряд основополагающих идей концепции профессионализации этих институтов, которые определяют сегодня понимание как главных составляющих службы, так и то, что именно означает быть служащим.

Ключевые слова: демократизация, развитие государственной службы, развитие службы в органах местного самоуправления, профессионализация.

Необходимость и важность статьи определяется продвижением в демократических государствах реформы публичного управления, целенаправленной на упрощение и модернизацию взаимодействия государственного управления и местного самоуправления, на институциональное развитие публичной службы — неотъемлемой и важнейшей составляющей публичного управления.

В современном контексте административного реформирования Украина особое внимание уделяет проблеме профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления, которая на протяжении всего периода суверенитета державы продолжает оставаться крайне актуальной.

Широкий критический обзор и анализ современной литературы убеждает, что вопрос профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления требует формирования фундаментальных знаний, проведения качественных исследований, обеспечиваю-

щих основу для внесения концептуальной ясности, осмысленного диалога, дебатов и решений по проблеме.

Само понятие профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления представляется нами как пожизненный, мотивированный процесс идентификации, развития и поддержки профессиональной компетентности человека в соответствии с параметрами профессии, должности через систематизированное профессиональное обучение и социализацию в гражданском обществе с целью обеспечения предоставления услуг, представляющих интерес для потребителя (индивидуально, для групп или сообщества в целом).

Профессионализация государственной службы и службы в органах самоуправления невозможна без правовой базы. Украинское государство в основном задание выполнило: приняты новые законы о государственной службе (2011 г.) и об основах предотвращения и противодействия коррупции (2011 г.), реализуется Стратегия государственной кадровой политики на 2012 – 2020 гг., введена в действие Концепция государственной целевой программы развития государственной службы на период до 2016 года. Однако на фоне этих государственных инициатив остается ещё ряд проблемных моментов, связанных с обеспечением надлежащей институционной возможности государственной службы и службы в органах местного самоуправления. В частности, это касается необходимости принятия нового закона о службе в органах местного самоуправления, так как действующее законодательство вступает в определённые противоречия с правовыми новациями в этой сфере. Кроме того, на наш взгляд, намного важнее сегодня разработать концепцию, то есть комплекс основополагающих идей, принципов, правил, раскрывающих сущность и взаимосвязи профессионализации службы в органах исполнительной власти и самоуправления и позволяющих определить систему показателей, факторов и условий, способствующих решению проблемы, формированию стратегии, установлению правил поведения служащего, развития его личности.

Целесообразность единого концептуального подхода объясняется тем, что если на развитие государственной службы наложило свой отпечаток любое событие, происшедшее в истории Украинского государства, например, такой феномен советского периода, как номенклатурная бюрократия, характеризующаяся в том числе жестким отбором по принципу преданности партии и деловым качествам [1, с. 624], то служба в органах местного самоуправления для украинской системы власти новый по своей природе, функционированию и характеру институт. Поэтому ряд ключевых вопросов его профессионализации, в частности как институциональная память и передача основных знаний новым поколениям служащих, сложно представить в исторической ретроспективе.

Обращение к концептуальным основам профессионализации и государственной службы, и службы в органах местного самоуправления требует анализа состояния современной публичной службы. На основе официальных статистических данных, представленных Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы [2], можно отметить ряд устойчивых тенденций.

За период 1995 – 2013 гг. динамика изменений общей численности должностных лиц даёт основания отметить тенденцию ежегодного роста служащих. В последние годы их число в среднем увеличивается на 3 – 4%. В складывающейся ситуации, по мнению авторов, прежде всего имеет смысл обратить внимание на преемственность как принцип управления. Объективный и всеобщий характер преемственности предполагает передачу ценностей функционирования управленческих систем и норм поведения от одного поколения служащих другому. А факт того, что стабильно 30% должностных лиц характеризуется стажем службы более 10 лет и примерно столько же молодёжи приходит на службу, позволяет рассматривать нам преемственность как одну из закономерных основ профессионализации института службы, как последовательность, при которой каждый новый этап подготовки служащего осуществляется в диалектиче-

ской связи с предыдущим и в соответствии с очередными условиями и задачами, продиктованными демократическим развитием Украины.

Сегодня из-за изменений в обществе органы власти сталкиваются лицом к лицу со все нарастающим потоком проблем и возможностей. Вполне очевидно, что их рассмотрение обусловливает необходимость организационной модификации. Одной из иллюстраций проявления данной тенденции относительно украинской службы в органах власти и самоуправления можно считать рост количества руководящих должностей. Ныне доля руководителей в общей численности должностных лиц органов власти достигает 30% и 40% — местного самоуправления. Необходимо также отметить растущую долю женщин в руководящем составе. Обычно претенденты на статус руководителя, а также те, кто уже приобрел его, конкурируют между собой.

Причин или обстоятельств, которые ставят некоторых людей несколько выше других, с точки зрения классика фундаментальной экономии А. Смита, всего четыре: преимущество личных качеств — силы, красоты и ловкости тела, мудрости и добропорядочности, рассудительности, справедливости, мужества, воздержанности и ума; преимущество возраста; преимущество состояния; преимущество рождения. "Но только умственные способности могут дать очень большую власть" [3, с. 438—439];. Целесообразным и интересным, с нашей точки зрения, будет исследование проявления этих обстоятельств применительно к современной практике службы в органах власти и самоуправления.

Наем на службу осуществляется на основе отбора профессионалов, то есть ставка делается на компетентных служащих через проведение конкурса, назначение испытательного срока и стажировку в порядке, определенном законодательством Украины о государственной службе [4]. В результате ежегодно растёт число служащих с полным высшим образованием, в первую очередь руководителей, в том числе получивших специальные знания по государственному управлению в Национальной академии государственного управления при Президенте Украины и в других учреждениях. Вместе с тем темпы роста не отличаются значительной динамикой (в среднем 1,5%). Доля "специалистов" по диплому об образовании в общей численности должностных лиц органов власти и самоуправления составляет чуть более 60%. Хотя именно через формальное обучение человек приобретает основные представления о мире и интеллектуальные умения.

При таком положении дел несколько снижается роль профессионала, соответственно и конкуренция между претендентами на руководящие должности в органах власти и самоуправления. Хотя принцип конкуренции в общественном секторе до сих пор воспринимается с определенным скепсисом, со всей очевидностью это явление очерчивается именно в условиях рынка и демократизации государственного управления. Органы власти вынуждены демонстрировать незаурядную заинтересованность в наличии высокопродуктивных и ориентированных на рыночную конкуренцию структур и процессов принятия решений.

Обозначенные проблемы, по мнению авторов, вполне возможно разрешить через институализацию системы непрерывного образования, что создаёт условия формального обучения для специалистов разной направленности. Профессиональная деятельность человека в контексте динамичного общественного развития не предопределена на весь период его профессиональной карьеры. Служба в органах власти и самоуправления не является исключением. Сегодня она рассматривается преимущественно как элемент профессиональной карьеры. Это обусловливает процесс постоянного повышения служащим своей профессиональной компетентности через систематизированное профессиональное обучение.

Вторым из обстоятельств, которые по Смиту, по большей части ставят одного человека выше другого, является преимущество возраста. Обобщая данные касательно возраста служащих, мы определили ещё одну тенденцию: руководящую должность преимущественно занимают

сорокалетние. По мнению К. Г. Юнга [5, с. 190], ценностно-целевая ориентация этого возрастного периода характеризуется достижением внутреннего равновесия, профессионализмом, полезностью, дееспособностью в социальной жизни. В этом возрасте базовые потребности удовлетворены и экономическое вознаграждение само по себе недостаточно для мотивации деятельности. Кроме этого необходимость эффективно реагировать в достаточно динамичной среде и в условиях частых политических преобразований, острой конкуренции, дефицита материальных ресурсов, повышенной персональной ответственности (материальной и моральной) увеличивает психоэмоциональные нагрузки служащих, продуцируя стрессы, и, как следствие, снижает эффективность, продуктивность управленческого труда, качество предоставляемых управленческих услуг. По указанным причинам профессионализация в данном случае проявляется в выработке индивидуального стиля управленческой деятельности через программы обучения служащих, которые, по мнению авторов, должны сконцентрировать внимание на гибкости обучения с учётом возрастных особенностей служащих, на обучении совладению с ситуацией, на методике недопущения профессиональной стагнации, на инструментах побуждения служащего к самоорганизации и саморазвитию. Это ещё одна возможность повысить конкурентоспособность служащего, поспособствовать его продвижению по квалификационным категориям и рангам.

Третьим из обозначенных Смитом преимущественных обстоятельств является преимущество состояния. Власть богатства является очень большой даже в богатом и цивилизованном обществе. То обстоятельство, что влияние богатства значительно сильнее влияния, которое зависит от возраста или личных качеств, служит предметом постоянных жалоб во все периоды развития, что характеризуется значительным имущественным неравенством. Вопрос влияния фактора богатства на процесс должностного назначения в органах власти и самоуправления, к сожалению, не изучен в научной среде. Хотя некоторыми специалистами [6, с. 24.] отмечаются случаи так называемой "продажи" должностей, "инвестирования" в получение должности, что делает возможным фактор материальной обеспеченности.

Вместе с тем достаточно широко обсуждается проблема использования служащим своего должностного положения для обогащения, для формирования отношений, связывающих личные и приватные интересы, что часто перерастает в систему клановых и этнических связей. Приватный экономический фон жизни чиновника играет большую роль в любой стране. Как правило, объяснение этому явлению обосновывается недостаточностью материальных стимулов к исполнению служебных обязанностей на достойном уровне.

Материальное обеспечение должностных лиц органов власти и самоуправления в Украине предусматривает в первую очередь заработную плату, размер которой должен обеспечивать достаточный жизненный уровень. Заработная плата состоит из оклада, премий, доплаты за ранг, надбавки за выслугу лет и других надбавок, предусмотренных действующим законодательством. Условия оплаты труда должностных лиц определяются исходя из установленных для государственных служащих соответствующих категорий и должностей. По состоянию за январь-февраль 2013 г. среднемесячная заработная плата штатных работников государственного управления составила 3092 грн., что практически соответствует размеру среднемесячной заработной платы по видам экономической деятельности в Украине (3012 грн.). При совокупных расходах в среднем за месяц в расчёте на одно домашнее хозяйство (2011 г.) 3456,0 грн. (причем 90% из них — потребительские совокупные расходы) [7] оплату труда служащих пока еще нельзя отнести к источником достойного материального обеспечения. В результате нормой обычного поведения определённой части должностных лиц становится коррупция.

Коррупция может проявляться в различных формах, но наиболее небезопасными из них являются: распространение взяточничества; разграбление государственного или коммунального имущества;

поголовное трансформирование чиновников, наделённых достаточными властными полномочиями, в новых собственников путём реализации ими собственных экономических интересов в предпринимательских структурах через своих родственников, друзей, бывших коллег и прочих, что приводит к постепенному возникновению рынка коррупционных услуг для обслуживания теневых экономических отношений [8, с. 309.].

Отсюда, как свидетельствуют результаты исследований, большинство населения считает уровень коррупции в Украине стабильным или растущим, что создаёт реальную угрозу национальной безопасности и демократическому развитию Украинской державы, ставит страну в один ряд с наиболее коррумпированными государствами Европы [9, с. 23].

И тут нельзя не согласиться с мнением Совета Европы, реализующего стратегию борьбы с коррупцией, построенной на таких важных и дополняющих друг друга элементах, как предупреждение, образование и правоохранительные действия. В качестве дополнения к данной стратегии в контексте нашего предмета исследования считаем целесообразным обозначить элемент культурного образования.

Сегодня немало исследователей обращают внимание именно на то, что культура является динамичным процессом и должна восприниматься как активный живой феномен, благодаря которому люди создают и имеют свои миры. Именно поэтому ныне акцентируется новый феномен — культура изменений, необходимая для инновационных организаций, организаций, декларирующих потребность реформ, признающих необходимость трансформационных процессов, для того, чтобы шагать в ногу со временем [10, с. 44]. Система органов власти и самоуправления имеет самое непосредственное отношение к таким организациям. Поэтому если раньше считалось, что принимаемый сотрудник автоматически готов к службе с точки зрения культуры, то в условиях дальнейшей дифференциации структуры профессии служащего вполне возможно увеличение разрыва между потребностями органов власти и самоуправления и тем, что даёт на выходе стандартное образование. Одним из вариантов разрешения сложившейся ситуации считаем социализацию в гражданском обществе. Ключевую роль в этом процессе, как свидетельствует мировой опыт, играет микросреда местного сообщества, которая позволяет выделить и сформировать личность управленца, оценить результаты его деятельности и управленческий потенциал, потому что именно здесь начинается первый этап социализации личности, общественного образования гражданина. Своеобразным "решетом" выявления и отбора управленческих талантов, формирования не только профессиональных, но и личных качеств управленца выступают институты гражданского общества — семья, система образования и воспитания, трудовые коллективы, церковь, неправительственные организации.

Последнее обстоятельство, по Смиту, позволяющее некоторым людям быть в социально-профессиональной иерархии несколько выше других, — это преимущество рождения.

В 1869 г. Фрэнсис Гальтон в своей новаторской книге "Наследственный гений" предложил статистический анализ огромного числа биографических фактов и изложил принцип приложимости статистических закономерностей к исследованию распределения способностей. Под влиянием Ч. Дарвина Гальтон считал умственные способности строго наследуемыми. Обработав материалы родственных связей выдающихся людей в Великобритании, он пришёл к выводу, что высокая даровитость определяется степенью родства с выдающейся личностью. В дальнейшем исследователи указали на пробелы в таких представлениях относительно влияния ситуативных нагрузок и индивидуальных реакций на ситуационные факторы [11, с. 37].

Вместе с тем сегодня очевидным становится факт деградации политической и управленческой элиты. Осмысливая причины этого, многие учёные заостряют внимание на факторе кастовости. Безусловно, действующее законодательство целенаправлено на создание равных возможностей для граждан, желающих и имеющих

способности к служебной деятельности. Однако дети, внуки или родственники должностных лиц получают, как правило, лучшие условия ("свобода и разнообразие исходных возможностей"), необходимые для "более высокого и гармоничного развития" и, как следствие, профессиональной карьеры. Вместе с тем эти привилегии не гарантируют возникновения сильной и оригинальной личности, способной к конструктивной управленческой деятельности, умеющей организовать развитие общества. В европейской континентальной традиции публичная служба относится к сфере профессиональной деятельности, регулируемой публичным правом, а не отношениями трудового найма. Это значит, что служба — не просто работа на благо общества, а достаточно специфическая сфера, где есть свои существенные особенности. Соответственно и служащий — это особый тип личности с определёнными социально-психологическими и профессиональными качествами. Следовательно, те, кто стремится оказывать определённое влияние на своих сограждан, в том числе через протекционирование, должны особенно ориентироваться на генетическую предрасположенность к управлению (способность к целостному освоению профессии через творческое развитие и поддержку профессиональной компетентности). "Человек со средними способностями", включенный в управление в силу соображений управленческо-руководящей родни, без природной предрасположенности очень дорого обходится обществу. Поэтому рано или поздно общество осуществит свой выбор не в его пользу.

Таким образом, одним из сложнейших вопросов государственной службы и службы в органах местного самоуправления является формирование концептуальных основ профессионализации. В значительной степени этот вопрос определяется правовым аспектом и тенденциями развития современной службы. Нами выделены следующие тенденции функционирования службы в органах власти и самоуправления в Украине:

• рост численности служащих в основном за счёт привлечения большего количества лиц для работы в советах и их исполнительных комитетах на уровне городов и сельской местности;

• увеличение руководящих должностей, которые занимают преимущественно сорокалетние, женщины;

• рост с незначительной динамикой численности служащих с полным высшим образованием, в первую очередь руководителей;

• растущий уровень коррупции в различных формах;

• протекционизм при назначении и прохождении службы.

Анализируя мировой опыт, можно с уверенностью сказать, что отмеченные тенденции развития украинской государственной службы и службы в органах местного самоуправления характерны и для других демократических государств. Поэтому процесс научного поиска инновационных подходов к проблеме профессионализации этого института приобретает всеобщий характер.

Исходя из этого, авторами предлагается ряд основополагающих идей концепции профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а именно:

преемственность, обеспечивающая институциональную память и передачу основных знаний новым поколениям служащих;

формальное обучение разной направленности путём институционализации системы непрерывного образования, особенно для специалистов службы в органах местного самоуправления;

выработка индивидуального стиля управленческой деятельности через гибкие программы обучения с учётом возрастных особенностей, психоэмоциональной нагрузки и мотивов деятельности;

развитие культуры как важного и дополняющего элемента стратегии борьбы с коррупцией;

ориентация на генетическую предрасположенность к управлению.

По мнению авторов, подход к профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления, усиливающий человекоцентризм,

определяет сегодня понимание как главных составляющих службы, так и то, что именно означает быть служащим.

Библиографический список

[1] Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия, 1991.

[2] Статистичні та аналітичні матеріали. Альбом статистичних таблиць. [Електронний ресурс]: [сайт Національного агентства України з питань державної служби]. [2013]. URL: http://www.guds.gov.ua (дата звернення: 06.04.2013 р.).

[3] Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. К.: Post — Reyal, 2001.

[4] Про державну службу: законом України. Від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 26. ст. 273.

[5] Юнг К.Г. Проблемы души нашего времени / Пер. с нем. М.: Прогресс, 1996., Т. 51; вып. 2.

[6] Мельниченко О. Подолання корупції як складова державної політики детінізації доходів чиновників // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Дніпропетровськ: Видавництво ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 4 (22). С. 22—26.

[7] Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2013 році (в розрахунку на одного штатного працівника, грн.). Структура сукупних витрат. [Електронний ресурс]: [сайт Державної служби статистики України]. [2013]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua (дата звернення: 06.04.2013 р.).

[8] Бачинська І.С. Корупція — причина і результат нечесної поведінки державних службовців в Україні // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (4 квітня 2008 р., м. Львів): У 2 ч. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. С. 308—311.

[9] Лазор О. Порівняльно-правовий аналіз у процесі адаптації муніципальних кодексів в Україні до міжнародних стандартів // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 14/15. С. 23—39.

[10] Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / авт. кол.: В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г.Сурай та ін. / За заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М. Олуйка. К.: НАДУ. 2008. 420 с.

[11] Модели и методы управления персоналом: Российско-британское учебное пособие / Под ред. Е.Б. Моргунова (Серия "Библиотека журнала "Управление персоналом"). М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-синтез". 2001.

Ghazarian S.V., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Professor of the department of regional development and local government of Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Doctor of Sciences in Public Administration, associate professor (Ukraine Kharkov);
Dementov V.A., e-mail: dema_v@rambler.ru
Deputy director of the educational work of the Sumy Institute of Inter-Regional Academy of Personnel Management, applicant for a scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration (Ukraine, Sumy).

PROFESSIONALISM AS A KEY FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE AND SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF DEMOCRATIZATION OF UKRAINE

The article considers one of the most difficult issues of civil service and service in local government — forming conceptual foundations of their professionalization. Largely this question is determined by the legal aspect and tendencies of development of modern service. The authors highlighted trends of functioning of state service and service in bodies of local self-government in Ukraine and suggested a number of fundamental ideas of the concept of professionalization of these institutions, which determine the current level of understanding, as the main components of the service and what it means to be a servant.

Key words: democratization, the development of the civil service, the development of service in local government, professionalization.