

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.12>

**М. О. Лазор**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Вінницького державного педагогічного університету  
імені Михайла Коцюбинського

## **ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ, КОМПЕТЕНТНОСТІ, ІНІЦІАТИВНОСТІ, ЧЕСНОСТІ, ВІДДАНОСТІ СПРАВИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ**

*В умовах трансформації служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової інституту публічної служби важливе значення має прийняття нової редакції закону. Метою розглянутого Верховною Радою України у першому читанні законопроєкту № 6504 є побудова публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в органах місцевого самоврядування.*

*Аналіз змісту закладених у ньому принципів, як головних засад службової діяльності, засвідчив їх відмінність із діючим законом та подібність до Закону України «Про державну службу». Типовість позицій до розроблення нового законопроєкту, який за умови його прийняття, разом із діючим законом про державну службу регулюватиме два відмінні за природою інститути публічної служби, демонструє бажання розробників законопроєкту гармонізувати чинне законодавство у цій сфері.*

*Розкрито важливість професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі – сутність принципу служби в органах місцевого самоврядування в однойменному законі. Проаналізовано теоретико-правові підходи складових означеного принципу.*

*Професіоналізм, як один із основних принципів фаховості служби в органах місцевого самоврядування, розкрито у законопроєкті як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення рівня професійної компетентності. Зміст цього принципу відрізняється від визначеного у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і водночас дублює частину змісту принципу, затвердженого у Законі України «Про державну службу».*

*Виявлено, що важлива складова принципу професіоналізму, яка закладена у його змісті в Законі «Про державну службу» і пропущена у законопроєкті, торкається обов'язковості володіння державною мовою для посадових осіб органів місцевого самоврядування, що вважаємо принциповим та актуальним на сьогодні питанням, яке потребує вирішення внесенням змін у законопроєкт № 6504.*

*Розглянуто практичні аспекти прояву принципу професіоналізму та його складових у частині проведеного опитування на прикладі державної служби впродовж 2019–2021 рр. Установлено негативні та позитивні тенденції, напрацьовано відповідні висновки та пропозиції з метою покращення змісту законопроєкту № 6504, прийняття якого сприятиме формуванню професійної служби в органах місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** служба в органах місцевого самоврядування, державна служба, професіоналізм, цінності, тенденції.

**Постановка проблеми.** Виклики у царині місцевого самоврядування, зокрема у сфері служби в органах місцевого самоврядування в умовах війни, потребують належного вибору адекватних рішень органів публічної влади в частині формування її моделі з урахуванням нових чинників. Сьогодні в Україні відбувається трансформація служби в органах місцевого самоврядування як важливої складової

інституту публічної служби. Загальновідомо, що діючий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] не відповідає сучасним запитам суспільства та потребує нагальних змін.

Визначення служби в органах місцевого самоврядування як професійної вимагає якомога швидшого прийняття відповідного закону. Війна внесла свої корективи, підтвердив-

ши необхідність урегулювання питань у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Зростання невідповідності між державною та службою в органах місцевого самоврядування, зашкалювання кількості неврегульованих питань, різночитань, колізій – на цих та інших проблемах під час представлення законопроекту № 6504 наголошувала голова Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) Н. Алюшина [4].

Законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504 [8], напрацьований НАДС, після тривалого обговорення з громадськістю, органами публічної влади та залученими до цього процесу міжнародними партнерами, поданий Кабінетом Міністрів України 31.12.2021 р., 16.11.2022 р. пройшов перше читання у Верховній Раді України і готується ще раз на повторне перше читання. Головною метою прийняття закону є побудова ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування.

Пропоноване дослідження присвячене з'ясуванню теоретико-правових підходів сутності принципу служби в органах місцевого самоврядування: професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, зафіксованому у діючому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та у взаємозв'язку із розглядом у Верховній Раді України відповідного законопроекту № 6504, прийнятому у першому читанні (16.11.2022 р.), Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про державну службу» (2015 р.). Цьому питанню останнім часом не приділялось достатньої уваги дослідниками місцевого самоврядування, зокрема в умовах указаних вище змін.

У зв'язку з цим проведено дослідження побудовано на вивченні реального стану дотримання принципу професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі у сфері публічної служби у порівняльному аспекті дослідження теоретико-правових підходів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Недостатній аналіз означених питань стає перепорою у вирішенні багатьох проблем, що стосуються подальшого розвитку місцевого самоврядування, службового права, зокрема служби в органах місцевого самоврядування. Деякі аспекти зазначеного питання висвітлювали у працях: О.В. Батанов, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, А.М. Колодій, В.О. Котюк, В.В. Кравченко, О.Д. Лазор,

О.Я. Лазор, О.Ю. Лялюк, П.М. Любченко, К.М. Москальчук, Г.В. Падалко, О.В. Петришин, С.Г. Серьогіна, О.О. Фролов та інші вітчизняні науковці. В умовах формування оптимальної моделі публічної влади на місцях, активізацією євроінтеграційних процесів в умовах війни, адаптацією євростандартів у чинному законодавстві України – проблеми формулювання принципів служби в органах місцевого самоврядування та розкриття їх сутності залишаються актуальними.

**Метою статті** є вироблення пропозицій на основі аналізу та узагальнення теоретико-правових і практичних підходів щодо осмислення засадничого принципу служби в органах місцевого самоврядування – професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі.

**Виклад основного матеріалу.** Професійність службової діяльності – одна з основних рис публічної служби, зокрема і служби в органах місцевого самоврядування, як соціального інституту. Із загостренням викликів кризових явищ, введенням воєнного стану як і початку проведення війни вимоги до професійної діяльності публічних службовців зростають.

Розвиток місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування як ефективних механізмів реалізації функцій і завдань публічного управління передбачає продуктивне використання людських ресурсів на основі підвищення рівня професіоналізму цих службовців.

У ст. 4 редакції діючого закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] закріплено принцип «професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі», позаяк у законопроекті № 6504 [8] він наведений як «професіоналізм». Із таким підходом можна частково погодитись, оскільки наведені терміни є до певної міри складовими поняття «професіоналізм». Це один із прикладів, коли викладені у законопроекті принципи відзначаються лаконічністю, використанням узагальнюючих понять на противагу діючому закону, де ці принципи зафіксовані з певними розширшеннями, складовими термінів.

Відповідно до положень п. 3 ст. 4 Закону України «Про державну службу» принцип професіоналізму передбачає:

- компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків;
- постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності;

- вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.

Дві перші складові цього принципу професіоналізму аналогічні викладеній суті його у законопроекті № 6504 про службу в органах місцевого самоврядування. Проте, вилучення із сутності принципу професіоналізму обов'язковості володіння державною мовою для посадових осіб органів місцевого самоврядування є не просто недоліком чи законодавчою прогалиною. Адже мова визначає націю і це головна ознака народу, немає мови – немає й нації, а без неї – держави. Оскільки, законопроект стосується саме службових осіб, вважаємо за необхідне внести зміни у п. 9 ст. 4 законопроекту щодо обов'язкового вільного володіння ними державною мовою аналогічно закону «Про державну службу».

Професіоналізм посадової особи тісно взаємопов'язаний із рівнем вищої освіти за відповідною спеціальністю, професійним навчанням, сутність якого відповідно до п. 9 ст. 2 законопроекту передбачає професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації службовця місцевого самоврядування для його професійної діяльності.

Професійне навчання підвищує професійний розвиток публічного службовця, що передбачає формування у них якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків, покликаний повною мірою розкрити талант, здібності, їх потенційні можливості. Зважаючи на воєнний стан та виклики сьогодення, публічні службовці мають піднімати рівень професійного розвитку саме у частині подолання загроз, застосовуючи технології антикризового менеджменту. У зв'язку з цим актуальними стають «освіта через все життя», «продовжена професійна освіта», «додаткова професійна освіта» за різними формами навчання, підготовки, спеціалізації, стажування чи підвищення кваліфікації.

Професійний розвиток публічного службовця формує його професійну компетентність. Сутність принципу компетентності розкриває п. 13 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» [5] як здатність особи успішно соціалізуватися, навчатися, провадити професійну

діяльність, яка виникає на основі динамічної комбінації знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей. Однією з важливих новел законопроекту № 6504 є оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування, сутність якої відповідно ст. 39 [8] полягає у створенні для цього умов шляхом професійного навчання, яке для службовців місцевого самоврядування, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, проводиться за рахунок коштів з різних джерел. Значна роль відводиться керівнику служби, який визначає потреби у професійному навчанні, забезпечує його для новопризначених, а також у межах витрат, передбачених на утримання відповідного органу місцевого самоврядування, забезпечує організацію професійного навчання службовців місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 40 [8] службовець місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму професійного розвитку службовця місцевого самоврядування.

У п. 8 ст. 2 законопроекту № 6504 розкрито сутність професійної компетентності як компоненти професіоналізму – здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку, що екстраполюється з п. 5 ст. 2 закону про державну службу. Такий підхід вказує на єдність вимог до професійної компетентності публічних службовців.

Упродовж 2019–2021 рр. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС проводило дослідження «Державна служба в Україні: Ваша точка зору», реалізоване у рамках проекту «Цикл зворотного зв'язку державної служби» у частині дослідження динаміки організаційної культури державних органів [1, с. 3].

За результатами проведеного дослідження [1, с. 13] з'ясувалось, що більшість опитаних (23% – згодні, 44,7% – скоріше згодні) вважають, що державні органи, в яких вони працюють на керівні посади призначають осіб на основі їх професійних компетенцій.

Уже впродовж трьох років поспіль серед чинників для зайняття поточної посади пріоритетність залишається за професійними знаннями

(95,3%), досвідом роботи (86,7%) та особистими моральними якостями та сповіданням етичних принципів державної служби (84,2%). Хоча від початку проведення опитування (2019 р.) спостерігається тенденція до зниження перших двох показників на декілька відсотків.

Не може не хвилювати і той факт, що професіоналізм, хоча і залишився в першій п'ятірці головних цінностей державних службовців, утім показник його оцінки засвідчує певну нестабільність, знижуючись від 55,9% (2019 р.), 63,5% (2020 р.) до 55,2% (2021 р.) [1, с. 28].

Упродовж 2019–2021 років опитування, частка прихильників просування по службі на основі професійних досягнень зменшилась на 4,1% з 64,1% (2019 р.) до 60% (2021 р.) і збільшилась частка прихильників відкритого конкурсного добору на 3,5% у 2021 р. у порівнянні з 2019 р. із 26,1% до 29,6%, хоча рівень довіри до відкритого конкурсу залишається, як бачимо, низьким упродовж указанного періоду, що складає в середньому 28%. Якщо розглядати цей показник у розрізі вікових категорій, то тут є свої особливості: державні службовці віком до 29 років орієнтовані, здебільшого, на відкритий конкурсний відбір (у 2021 році – 41,5%), проте ті державні службовці, які давно працюють в органах державної влади, орієнтовані все ж таки на просування по службі на основі професійних досягнень.

Загалом процедура проведення відкритих конкурсів на зайняття вакантних посад у сфері публічної служби постійно уточнюється. Вагомими новелами законопроекту № 6504 у цьому контексті є впорядкування питань, відображених у главі 2, щодо проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування, оновлення порядку формування складу конкурсної комісії, оформлення та оприлюднення результатів конкурсу, що сприятиме підвищенню рівня довіри до цього механізму зайняття вакантних посад в органах місцевого самоврядування. У цій частині вартим уваги є регулювання питання стосовно відкладеного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, які є претендентами для зарахування у кадровий резерв.

Ініціативність як ще одна складова принципу (з латинської «initium» – початок, починання) – це особистісна риса, що вирізняє здатність особи пропонувати нові ідеї, розробляти пропозиції та плани для їх втілення, вміння самостійно

розпочинати справу, заповзятливість. Однією з вагомих ознак ступеня розвиненості, освіченості, компетентності людини є рівень її ініціативності. Саме здатність особистості, у нашому випадку посадової особи місцевого самоврядування, до самостійної діяльності, розумової активності, організаторських здібностей, зумовлює досягнення як власних, амбітних, так і суспільних цілей.

Вважається, що ініціативність та ентузіазм рухають світ, завдяки чому не лише реалізуються новаторські ідеї у різних сферах життєдіяльності суспільства, але й забезпечується його поступ, інтенсивність якого безпосередньо корелюється із активністю громадян та представників влади. Американський письменник-сатирик Боуві К. писав «Ініціативність і смуток важко сумісні» [2], однак у період воєнного стану посадові особи місцевого самоврядування мають ретельніше координувати свою діяльність, ґрунтуючи її на взаємодії, згуртованості дій влади та громадян задля перемоги.

Знаменитий французький теоретик і практик класичної школи менеджменту, А. Файоль розглядав ініціативу як могутній стимул людської діяльності, перспективу створення та здійснення плану, необхідність надання можливості прояву особистої ініціативи працівникам, їх потенціалу.

Ця якість є необхідною саме у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, адже ці інституції є органами управління загальної компетенції, яка поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. І кому як не представникам місцевої влади краще знати які проблеми є у територіальній громаді і як їх вирішити найкраще, як ініціювати креативність самих громадян. За твердженням легенди американського менеджменту Якоки Лі [2] «Усе управління в кінцевому рахунку зводиться до стимулювання активності інших людей».

Серед досліджуваних НАДС питань предметом вивчення був і стан розвитку ініціативи на державній службі [1, с. 39]. Так, установленно, що у порівнянні з 2019 р. (61,5%) у 2021 р. (70,3%) зросла на 8,8% частка тих, хто впевнений, що державна служба працює найкраще, коли державний службовець проявляє ініціативу та користується власними професійними судженнями і нормами професійної етики. Упродовж періоду дослідження скоротилась частка тих, хто не вважає, що в їх державних органах заохочується ініціативність (-2,6%), але разом із цим знижується відсоток і тих опиту-

ваних, хто був згідний із цією позицією (-2,7%) з 58,5 до 55,8% у 2021 р.

Не дивлячись на те, що лояльність державних службовців до інноваційності та нововведень, гнучкості та відкритості в комунікаціях є досить важливим чинником під час реалізації реформи державного управління, спостерігається низький рівень підтримки і розвитку інноваційності в державних органах. Більшість опитаних (57,4%) охарактеризували державних службовців як консерваторів і більше чверті (26,6%) – визнали консерваторами і себе.

Майже чверть опитаних у 2019 р. та кожен п'ятий у 2020–2021 роках вважає, що на їх місці роботи ініціатива не заохочується. З урахуванням частки тих, хто вагається з відповіддю, їх частка зростає до понад 40% [1, с. 50]. Дослідження зафіксувало також достатньо низький рівень заохочення і прояву ініціативи у державних службовців. За час дослідження, цей показник зменшився з 67,6 до 65,5%. Скоротилась частка державних службовців, які впевнені у тому, що в їх державному органі відбувається процес заохочення розвитку ініціативності (-3%) і тих, хто має можливість на своїй посаді пропонувати нововведення, які покращують якість роботи (-2,1%).

Окреслені тенденції у сфері державної служби вказують на необхідність посилення як ініціативності серед посадових осіб місцевого самоврядування, так і активізації самого процесу заохочення розвитку ініціативності, однак принцип ініціативності не знайшов свого відображення у законопроекті № 6504, який і був розроблений НАДС. Однією з важливих новел законопроекту № 6504 є врегулювання у розділі VI питань не лише відпусток, надбавок та компенсацій, але і преміювання та заохочень (подяка, дострокове присвоєння рангу, місцева відзнака) службовців місцевого самоврядування.

Чесність, як складова принципу професіоналізму у діючому законі про службу в органах місцевого самоврядування, у проекті закону № 6504 – фіксується як окремий принцип із назвою «добročесність», що дехто вважає синонімічними поняттями. Чесність – складова моральності людини, представника влади, з одного боку, та з іншого – виразника інтересів мешканців громади, визначає правдивість, принциповість, вірність узятим на себе зобов'язанням, суб'єктивна переконаність у правоті справи. Ця якість особи вказує на щирість перед самим собою та перед суспільством

щодо тих принципів, мотивів, якими вона керується, визнає і дотримується у своїй діяльності, зокрема у частині прав інших осіб на те, що їм законно належить. Сутність принципу добročесності, викладеного у п. 6 ст. 4 законопроекту [8] розкривається через спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмову від переважання приватного інтересу під час здійснення посадових повноважень.

За результатами опитування [1, с. 28], проведеного НАДС, показник «чесність / добročесність», що займає другу позицію серед цінностей державних службовців, також засвідчує свою нестабільність (від 69,1% (2019 р.), 44,2% (2020 р.) до 66,1% (2021 р.)) і загальну тенденцію до зниження, що вже є тривожним сигналом.

Ще одна важлива складова означеного принципу професіоналізму – «відданість справі», яка також відсутня у законопроекті № 6504, але представлена у діючому законі – категорія, що розглядається як високоморальна чеснота і довіра, що не буде в подальшому зраджена. Мабуть, законодавець, мав на увазі відданість посадових осіб місцевого самоврядування тим справам, питанням, які належать до сфери компетенції органів місцевого самоврядування, вирішення яких відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає «в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [3], яке на виборах, реалізуючи своє виборче право та здійснивши вибір, віддало свої голоси, обираючи місцеву владу.

**Висновки.** Аналіз діючого принципу служби в органах місцевого самоврядування і запровадженого новим законопроектом № 6504 дозволяє зробити висновок, що система цих важливих положень становить основу не тільки служби в органах місцевого самоврядування, але й стає фундаментом інституту публічної служби. Вище викладені позиції вказують на необхідність ретельного наукового переосмислення принципів служби в органах місцевого самоврядування, які мають стати підґрунтям для прийняття управлінських рішень службовцями муніципальних утворень.

Служба в органах місцевого самоврядування, гармонійно пов'язуючись із державною службою, займе повноправну нішу у системі публічної служби. Із прийняттям нової редакції закону цей інститут буде чітко зорієнтований на

службу територіальним громадам, на громадянина для надання їм якісних адміністративних послуг, урахуваючи потенційні можливості та ресурси органу місцевого самоврядування.

Для нашої країни зазначена проблематика актуалізується реалізацією адміністративно-територіальної реформи та вдосконаленням системи публічного управління щодо децентралізації влади, збалансованістю державних інтересів з інтересами територіальних громад. Тому на цьому етапі розвитку державотворення активізується якісне оновлення державної політики щодо підтримки й гарантування повсюдного місцевого самоврядування, його гармонізація та узгодження з вітчизняними та європейськими правовими актами, стандартами, традиціями. Передумовою досягнення цієї мети є встановлення нових науково обґрунтованих організаційно-правових засад служби в органах місцевого самоврядування, що на часі з урахуванням воєнного стану.

#### Список використаної літератури:

1. Аналітична довідка за результатами опитувань державних службовців щодо організаційної культури у 2019–2021 роках. НАДС, 2022. 61 с.
2. Афоризми <http://www.aforism.su/avtor/93.html>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
4. НАДС презентувало проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». URL : <https://www.kmu.gov.ua>
5. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект № 6504. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

#### **Lazor M. O. The principle of professionalism, competence, initiative, honesty, and dedication: theoretical and legal approaches and current realities**

*In the conditions of transformation of service in local government bodies as an important component of the institute of public service, adoption of a new edition of a law is of great importance. The aim of bill No. 6504, considered by the Verkhovna Rada of Ukraine in the first reading, is the creation of a public, professional, politically impartial, and effective service in the local government bodies.*

*The analysis of the content of principles, incorporated into it, as the main foundations of the service activities have proved their difference from the current law and their similarity to the Law of Ukraine “On state service”. The typical nature of opinions concerning the preparation of a new bill, which, if passed, will regulate two different in their nature institutes of public service along with the current law on state service, shows the willingness of its creators to harmonize the current legislation in this sphere.*

*The importance of professionalism, competence, initiative, honesty, and dedication – the essence of the principle of service in local government bodies, mentioned in the cognominal Law of Ukraine – has been revealed. The theoretical and legal approaches of the components of the aforementioned principle have been analyzed.*

*Professionalism as one of the main principles of qualification for service in the local government bodies is demonstrated in the bill as competent, objective, and impartial fulfillment of job duties as well as a constant upgrade of the level of professional competence. The content of this principle differs from the one indicated in the current Law of Ukraine “On service in the local government bodies” and at the same time overlaps with a part of the principle, adopted in the Law of Ukraine “On state service”.*

*It was discovered that a significant component of the principle of professionalism, which is embedded in its content in the Law of Ukraine “On state service” and omitted in the bill, touches on the obligation for public servants in the local government bodies to speak the official language. It is a fundamental and relevant issue that needs to be solved by making changes in the bill No.6504.*

*The practical aspects of the principle of professionalism, its constituent parts, and their manifestation have been examined in a part of the conducted survey on the example of state service throughout 2019–2021. The negative and positive tendencies have been established, and corresponding conclusions and recommendations that aim at improving the content of bill No.6504, the passing of which will contribute to the development of professional service in the local government bodies, have been elaborated.*

**Key words:** *service in the local government bodies, state service, professionalism, values, tendencies.*