

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Бабенко Наталія Петрівна
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: доцент кафедри
адміністративного і фінансового
права, к.ю.н., доцент
Даниленко-Негара Юлія Сергіївна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-батькові)

Рецензент: професор кафедри
адміністративного і фінансового
права, д.ю.н., професор
Біла-Тіунова Любов Романівна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-батькові)

АНОТАЦІЯ
на магістерську роботу Бабенко Наталії Петрівни
на тему «Професіоналізація служби в органах місцевого
самоврядування: поняття і правове регулювання»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено теоретичній, науковій та правовій характеристиці системи кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, а також з'ясуванню форм і методів її професіоналізації, змісту та особливостей правового регулювання, концептуальних засад і принципів функціонування. Робота складається із вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Встановлено, що передача значного обсягу повноважень територіальним громадам, зміна моделі бюджетних відносин, розширення відповідальності органів місцевого самоврядування за розвиток соціальної, гуманітарної, інфраструктурної та безпекової сфер, об'єктивно висувають нові вимоги до якості кадрового потенціалу та рівня професіоналізму службовців органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах саме від їхньої компетентності, управлінської спроможності, здатності діяти в кризових ситуаціях і в умовах правової невизначеності залежить не лише ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, а й в цілому рівень довіри громадян до публічної влади.

Перший розділ присвячено загальнотеоретичній та правовій характеристиці професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Виокремлено такі підходи до розуміння поняття «професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування», як: 1) процедурний;

2) соціалізаційно-адаптивний: 3) компетентнісний: 4) аксеологічний та культурологічний. Обґрунтовано, що процедурний підхід є нормативно обумовленим та передбачає, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування – це цілеспрямований, нормативно врегульований та організаційно забезпечений порядок формування, підтримання й розвитку у посадових осіб органів місцевого самоврядування комплексу спеціальних знань, умінь, навичок, етичних цінностей і установок, необхідних для ефективного, відповідального та публічно орієнтованого виконання їхніх повноважень в інтересах територіальної громади.

Визначено, що принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування – це система базових вимог, ідей та нормативно закріплених орієнтирів, які визначають зміст, спрямованість і правила формування, розвитку та реалізації професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечуючи їх компетентність, доброчесність і орієнтацію на інтереси територіальної громади. Виокремлено та охарактеризовано такі принципи, як: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права та законності; гуманізму, соціальної справедливості та пріоритету прав людини; професіоналізму, компетентності, ініціативності, доброчесності та відданості публічній справі; відповідальності та підконтрольності; самостійності кадрової політики громади; стабільності корпусу службовців і комфортності умов праці; перспективності, прогресивності та оперативності. Виокремлено та охарактеризовано багаторівневу систему правового регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Здійснено аналіз нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зокрема з позиції порівняльної характеристики із чинним законом. Акцентовано увагу на тому, що законодавець зробив спробу уніфікувати підхід до регулювання відносин

щодо проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

У другому розділі магістерського дослідження здійснено змістовну характеристику форм професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Встановлено, що форми професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування становлять цілісну, внутрішньо диференційовану систему, спрямовану на підтримання належного рівня компетентності службовців та їх адаптацію до динамічних змін у публічному управлінні.

Здійснено класифікацію видів форм професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування залежності від: 1) ступеня формалізації та поєднання теоретичної й практичної складових: а) формальне; б) неформальне; в) інформальне; 2) характеру організації освітнього процесу: а) очне; б) дистанційне; в) змішане професійне; 3) оплатності: а) безоплатне; б) за рахунок державного фінансування; в) за власні кошти службовців органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано доцільність поділу професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування у залежності від змісту та строковості (нормативно передбачений критерій класифікації): 1) підготовка спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»; 2) підвищення кваліфікації за довгостроковими та короткостроковими програмами; 3) стажування; в) самоосвіта. Визначено, що нормативно передбаченим та дієвим способом перевірки ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є атестація.

Ключові слова: служба в органах місцевого самоврядування, посадова особа в органах місцевого самоврядування, професіоналізація, форми професіоналізації, професійне навчання, атестація.

SUMMARY
for the master's thesis of Babenko Natalia Petrovna
on the topic "Professionalization of service in local government bodies:
concept and legal regulation"

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 "Public management and administration". – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The master's thesis is devoted to the theoretical, scientific and legal characteristics of the system of human resource potential of local government bodies, as well as to the clarification of the forms and methods of its professionalization, the content and features of legal regulation, conceptual foundations and principles of functioning. The work consists of an introduction, 2 chapters containing 6 subsections, conclusions and a list of sources used.

It has been established that the transfer of a significant amount of authority to territorial communities, a change in the model of budgetary relations, and the expansion of the responsibility of local governments for the development of social, humanitarian, infrastructure, and security spheres objectively put forward new requirements for the quality of human resources and the level of professionalism of local government employees. In modern conditions, it is precisely their competence, managerial capacity, and ability to act in crisis situations and in conditions of legal uncertainty that determines not only the effectiveness of the functioning of local governments, but also the level of public trust in public authorities in general. The first section is devoted to the general theoretical and legal characteristics of the professionalization of service in local government. The following approaches to understanding the concept of "professionalization of service in local government" are distinguished: 1) procedural; 2) socialization-adaptive; 3) competency-based; 4) axiomatic and cultural. It is substantiated that the procedural approach is normatively conditioned and assumes that the professionalization of service in local

government bodies is a purposeful, normatively regulated and organizationally ensured procedure for the formation, maintenance and development of a complex of special knowledge, skills, abilities, ethical values and attitudes among officials of local government bodies necessary for the effective, responsible and publicly oriented performance of their powers in the interests of the territorial community.

It is determined that the principles of professionalization of service in local government bodies are a system of basic requirements, ideas and normatively established guidelines that determine the content, direction and rules for the formation, development and implementation of the professional potential of local government officials, ensuring their competence, integrity and orientation to the interests of the territorial community. The following principles are identified and characterized: service to the territorial community; combination of local and state interests; rule of law and legality; humanism, social justice and priority of human rights; professionalism, competence, initiative, integrity and dedication to public affairs; responsibility and accountability; independence of the community's personnel policy; stability of the staff and comfortable working conditions; prospects, progressivity and efficiency. The multi-level system of legal regulation of professionalization of service in local self-government bodies is identified and characterized.

The new Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" is analyzed, in particular from the position of comparative characteristics with the current law. Attention is focused on the fact that the legislator made an attempt to unify the approach to regulating relations regarding civil service and service in local self-government bodies.

In the second section of the master's research, a substantive characteristic of the forms of professionalization of service in local self-government bodies is provided. It has been established that the forms of professional training of officials of local self-government bodies constitute a holistic, internally differentiated system aimed at maintaining the proper level of competence of employees and their adaptation to dynamic changes in public administration.

The types of forms of professional training of employees of local self-government bodies have been classified depending on: 1) the degree of formalization and combination of theoretical and practical components: a) formal; b) informal; c) informal; 2) the nature of the organization of the educational process: a) full-time; b) distance; c) mixed professional; 3) payment: a) free of charge; b) at the expense of state funding; c) at the own expense of employees of local self-government bodies.

The feasibility of dividing professional training of employees of local self-government bodies depending on the content and timeliness (the classification criterion is normatively provided): 1) training in specialty 281 "Public management and administration"; 2) advanced training under long-term and short-term programs; 3) internship; c) self-education. It was determined that the normatively prescribed and effective way to verify the effectiveness of professionalization of service in local government bodies is certification.

Keywords: service in local government bodies, official in local government bodies, professionalization, forms of professionalization, professional training, certification.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	 7
1.1. Поняття, ознаки та принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.....	7
1.2. Правове регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.....	20
1.3. Зарубіжний досвід професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування	34
 РОЗДІЛ 2. ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	 45
2.1. Професійне навчання службовців органів місцевого самоврядування.....	45
2.2. Дистанційна форма навчання як спосіб професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування	54
2.3. Перевірка ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.....	67
 ВИСНОВКИ.....	 79
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлюється системними трансформаціями публічної влади в Україні, що відбуваються в умовах децентралізації, євроінтеграційного курсу та повоєнного відновлення. Передача значного обсягу повноважень територіальним громадам, зміна моделі бюджетних відносин, розширення відповідальності органів місцевого самоврядування за розвиток соціальної, гуманітарної, інфраструктурної та безпекової сфер, об'єктивно висувають нові вимоги до якості кадрового потенціалу та рівня професіоналізму службовців органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах саме від їхньої компетентності, управлінської спроможності, здатності діяти в кризових ситуаціях і в умовах правової невизначеності залежить не лише ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, а й в цілому рівень довіри громадян до публічної влади.

Водночас формування нормативних засад служби в органах місцевого самоврядування, проблематика її професіоналізації все ще не отримала комплексного, концептуально цілісного осмислення ані в законодавстві, ані в адміністративно-правовій доктрині. Спостерігається розрив між задекларованими принципами публічної служби та реальною практикою добору, просування, оцінювання, мотивації та навчання службовців органів місцевого самоврядування. Відсутність усталеного, науково обґрунтованого розуміння змісту категорії «професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування», недостатня розробленість її структурних елементів (правового, організаційно-кадрового, компетентнісного, аксіологічного, інституційного) ускладнюють формування довгострокової кадрової політики на місцевому рівні.

За таких умов магістерське дослідження, спрямоване на комплексний аналіз професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, набуває виразного науково-теоретичного та практичного

значення. Актуальність обраної теми підсилюється й потребами розвитку вітчизняної науки адміністративного права та публічного управління й адміністрування, необхідністю методологічного переосмислення ролі кадрового потенціалу в умовах децентралізації, а також практичним запитом органів місцевого самоврядування на науково обґрунтовані підходи до формування, підтримання та відтворення професійного корпусу муніципальної служби в Україні.

Теоретичну основу магістерського дослідження становлять наукові праці таких вчених, як: В. Авер'янов, Л. Біла-Тіунова, І. Бедний, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Ю. Даниленко-Негара, С. Дубенко, С. Ківалов, В. Колпаков, Н. Липовська, В. Малиновський, Р. Мельник, Р. Негара, О. Оболонський, А. Рачинський, С. Селіванов, В. Сороко, Є. Фролова та інших. Емпіричну основу дослідження становлять як норми законодавства в сфері служби в органах місцевого самоврядування, так і правозастосовні акти органів публічної влади, зокрема і Національного агентства України з питань державної служби тощо.

Об'єктом магістерської роботи є відносини, що виникають під час проходження служби в органах місцевого самоврядування.

Предметом магістерської роботи є професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування.

Метою магістерського дослідження є теоретичне, наукове та правове забезпечення системи кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, з'ясування форм і методів її професіоналізації, розкриття сутності, змісту, особливостей правового регулювання, концептуальних засад і принципів функціонування.

Поставлена мета обумовлює необхідність виконання таких завдань, як:

визначити поняття, ознаки та принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування;

проаналізувати правове регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування;

охарактеризувати зарубіжний досвід професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування;

з'ясувати зміст та особливості професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування;

здійснити аналіз дистанційної форми навчання як способу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування;

виокремити види перевірки ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування.

Методологічні засади магістерського дослідження. У ході дослідження для досягнення поставленої мети та розв'язання визначених завдань було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних наукових методів. Метод системного аналізу застосовано для розкриття закономірностей розвитку професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування як цілісного утворення, шляхом виокремлення її основних форм, встановлення взаємозв'язків між ними та з'ясування їхньої ролі у структурі відповідного процесу. Метод діалектики дозволив на основі теоретичних положень і практичного досвіду обґрунтувати логіку взаємозв'язків, суперечностей і пріоритетів у становленні службовця органів місцевого самоврядування як фахівця та професіонала, забезпечивши всебічний і об'єктивний аналіз явищ у їх розвитку та взаємодії.

Історичний метод було використано для аналізу етапів становлення та розвитку концепцій професійного розвитку службовців органів місцевого самоврядування та наукових підходів до розуміння професіоналізації служби. Структурно-функціональний метод дав змогу виокремити ключові елементи, що сприяють або, навпаки, гальмують процес професійного вдосконалення службовців органів місцевого самоврядування, проаналізувати характер і динаміку змін у цих елементах

та на цій основі визначити напрями модернізації роботи з кадрами. Метод аналізу нормативно-правових актів було залучено для дослідження правового забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Для вивчення зарубіжного досвіду до розуміння професійного розвитку службовців муніципальної служби і оцінювання можливостей адаптації відповідних напрацювань у вітчизняній практиці публічної служби застосовувалися методи аналогії та порівняння. У процесі опрацювання теоретичного й емпіричного матеріалу також використовувалися методи аналізу й синтезу, абстрагування та узагальнення.

Структура магістерського дослідження обумовлена визначеною метою та поставленими завданнями та складається зі вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття, ознаки та принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування

Визначення поняття «професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування» займає вагоме значення в сфері публічної служби, оскільки саме від його змістовної чіткості залежить формування цілісної концепції розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. У сучасних реаліях, коли на територіальні громади покладається все більший обсяг повноважень, вимагається науково обґрунтоване розуміння того, які саме зміни у правовому статусі, компетентностях і ціннісних орієнтирах службовців слід вважати професіоналізацією, а які – лише формальним оновленням. Чітке визначення цього поняття дозволяє розробляти послідовну кадрову політику, стандарти підготовки та підвищення кваліфікації, інструменти оцінювання якості діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Воно також створює методологічну основу для порівняльних досліджень, запозичення зарубіжного досвіду та адаптації європейських стандартів публічної служби до існуючих реалій Української держави. Крім того, уточнення змісту професіоналізації сприяє зміцненню довіри громадян до місцевої влади, адже дозволяє пов'язати розвиток служби в органах місцевого самоврядування з реальними потребами громади, а не лише з формальними організаційними змінами.

Водночас, не зважаючи на значний теоретичний, правовий та практичний інтерес щодо розуміння поняття «професіоналізація», у сучасній науковій літературі відсутній єдиний підхід щодо визначення дефініції «професіоналізація служби в органів місцевого самоврядування». Більше того, визначення цього терміна відсутнє і у Законі України «Про

службу в органах місцевого самоврядування» [65]. Новим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. [66], який наразі поки що не набув чинності, поняття «професіоналізації» також є відсутнім.

Важливість розуміння категорії «професіоналізація» для будь-якої сфери зайнятості підкреслював класик французької соціологічної думки Е. Дюркгейм, який наголошував, що «професіоналізація слугує важливим чинником реалізації соціальних змін, оскільки створює умови для прогресивного розвитку суспільства. Вибудовуючи свою концепцію навколо спеціалізації та поділу праці як необхідних параметрів суспільного розвитку, учений розглядав професійні групи як один із ключових соціальних інститутів, покликаних підтримувати суспільний порядок і забезпечувати стабільність соціальної організації» [73].

Зазначене обґрунтовує необхідність здійснення теоретичного аналізу наявних у юридичній науковій літературі підходів до розуміння досліджуваної категорії. В. Лапшина, узагальнивши основні традиційні наукові підходи до визначення поняття «професіоналізація», пропонує розуміти її як тривалий процес, у ході якого в працівника формується як об'єктивна готовність до професійної діяльності (комплекс знань, умінь, навичок і професійно важливих якостей), так і суб'єктивна готовність (стійка, адекватна мотивація до виконання професійних функцій). Підсумком цього процесу виступає професіоналізм, що відображає рівень успішності професіоналізації та характеризує якість фахівця-професіонала. Таким чином, професіоналізм постає якісною характеристикою результату засвоєння знань і набуття досвіду, потенційно доступною кожній особі, тоді як професіоналізація є власне процесом становлення й розвитку професіоналізму [42].

У «Енциклопедії державного управління» запропоновано одне з найсучасніших і найбільш лаконічних визначень професіоналізації: під нею пропонується розуміти процес планування необхідного обсягу знань,

умінь і навичок, а також адаптацію особи до професійного середовища [23, с. 368]. У іншому тлумачному довіднику з державного розуміння пропонується як вузьке, так і широке розуміння поняття «професіоналізація». Так, професіоналізація публічного службовця (у тому числі і службовця органів місцевого самоврядування) у широкому значенні трактується як багатовимірний феномен, що охоплює: формування професійної самосвідомості (особистісно-психологічний вимір, який розкривається через категорію «професійний розвиток»); набуття системи професійних знань, умінь і навичок та становлення державного службовця як професіонала (соціальний вимір, що пов'язується з поняттям «професійна соціалізація»). У вузькому ж розумінні професіоналізація зводиться передусім до його професійної соціалізації як процесу засвоєння професійних норм і цінностей, опанування спеціалізованих знань, набуття необхідних умінь і навичок, формування професійної моралі та світогляду. Сьогодні в Україні професіоналізація публічних службовців забезпечується поєднанням системи безперервної професійної освіти (підготовка, підвищення кваліфікації, самоосвіта, стажування) з безпосереднім практичним виконанням службових обов'язків [24, с. 368].

Автори «Енциклопедичного словника з державного управління» акцентують увагу на тому, що «професіоналізм доцільно розуміти як інтегральну характеристику особистісних і ділових якостей працівника, який переважно відповідає вимогам конкретного робочого місця та змісту професійної діяльності. У ширшому вимірі професіоналізм трактується як динамічна властивість, що формується в ході професійного становлення особи та її включення до професійного середовища» [23, с. 601].

Дещо іншого підходу при визначенні поняття «професіоналізація» притримуються Н. Колісніченко та Г. Стойкова, які пропонують розглядати її як відкриту динамічну систему, що постійно взаємодіє з викликами сучасного середовища. Аналізуючи теоретичні засади професіоналізації, дослідниці виокремлюють чотири ключові функції

професіоналізації: по-перше, адаптацію до вимог зовнішнього середовища; по-друге, забезпечення досягнення цілей професійної діяльності; по-третє, впорядкування та підтримання внутрішньої цілісності системи владних відносин; по-четверте, підтримку цінностей системи державного управління та формування професійної культури [36]. За такого підходу «професіоналізація» набуває ознак загальної правової категорії, що може застосовуватися до будь-якої сфери зайнятості і фактично оминає увагою особливості саме публічної служби.

Водночас, погоджуючись із розумінням професіоналізації як системи (що обумовлює її розуміння з матеріальної точки зору), слід водночас чітко виокремити її структурні елементи, характер взаємозв'язків з іншими соціальними системами. «Моделювання професіоналізації методами системного аналізу вимагає, з одного боку, усвідомлення її амбівалентного характеру, що виявляється у включеності індивіда в соціальні умови професіоналізації та його умовному «відстороненні» на засадах рефлексії для здійснення самоаналізу, а з іншого – ідентифікації основних елементів цієї системи (суб'єктів, об'єктів, форм реалізації)» [73, с. 33].

Якщо розглядати професіоналізацію як процедуру (розуміння завдяки процедурному підходу), яка здійснюється у часі, доцільно виокремити низку послідовних стадій. По-перше, академічний етап, що пов'язаний із здобуттям професійної освіти. По-друге, стадія входження в професію, коли працівник починає застосовувати набуті в процесі навчання знання, уміння й навички та поступово формує індивідуальний професійний стиль. По-третє, продуктивна стадія, на якій фахівець реалізує накопичений досвід, здійснює рефлексію власних результатів і часто виконує роль наставника для молодших колег. По-четверте, стадія експертності, за якої працівник досягає такого рівня професійної компетентності, що здатний оцінювати не лише діяльність організації, а й

функціонування галузі загалом та виробляти рекомендації щодо удосконалення відповідних процесів.

Однак українська практика у сфері публічного управління свідчить, що в реальних умовах зазначені стадії далеко не завжди послідовно змінюють одна одну. Значна частина публічних службовців, зокрема високопосадовців, які займають політичні посади, а також посадових осіб місцевого самоврядування фактично поєднують перший та другий етапи професіоналізації. Подеколи академічна підготовка взагалі перетворюється на сегмент підвищення кваліфікації, коли внаслідок здобуття виборної посади відбувається різка зміна професійного поля діяльності.

Зустрічається у науковій літературі думка щодо необхідності виокремлення окремих компонентів з метою розуміння змісту професіоналізації. Зокрема, А. Флекснер виокремлює такі базові елементи професіоналізації: наявність спеціалізованої системи знань, здобутих у контексті формальної освіти та підтверджених відповідним документом; володіння специфічними техніками й технологіями професійної діяльності; додержання вимог професійної етики. Подібною позиції дотримується Б. Барбер, який визначає загальні якісні ознаки професіоналізму: високий рівень знань, орієнтацію на суспільний інтерес, здатність до високого рівня саморегуляції через внутрішнє прийняття професійного етичного коду, професійну творчість, значний досвід і досягнення [50, с. 25]. Саме сукупність цих характеристик, на думку дослідника, забезпечує здатність фахівця адаптуватися до висококонкурентного професійного середовища та максимально реалізувати свій креативний потенціал. Зазначений підхід може бути застосований і до публічної служби, однак потребує доповнення елементами, специфічними для сфери публічного управління.

Українські вчені у галузі державного управління О. Оболенський та В. Сорока розглядають професіоналізм управлінської діяльності як

«інтегровану сукупність загальнотеоретичних, спеціальних управлінських і психологічних знань, умінь і навичок, якими має володіти керівник для ефективної організації, здійснення та корекції управлінських процесів» [50, с. 20–27]. М. Севтунов трактує професіоналізм публічних службовців як найвищий ступінь досконалості у певному виді діяльності, максимально високий рівень майстерності й виконання професійних завдань [72]. Поділяючи такий підхід, доцільно доповнити його позицією С. Білорусова, який розуміє професіоналізм державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як здатність у реальних умовах знаходити найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень. При цьому наголошується на важливості використання сучасних технологій демократичних суспільств, наявності стійкої мотивації до праці, орієнтації на високі результати, дотриманні етичних норм публічної служби, а також постійному прагненні до професійного зростання та саморозвитку [7, с. 33].

Аналізуючи професійні компетентності й вимоги до публічних службовців, І. Гусак підкреслює, що ключовими є глибоке знання законодавства, володіння державною мовою та іноземними мовами, здатність до стратегічного планування, уміння планувати роботу й організовувати реалізацію прийнятих планів, а також дотримання норм етики й моралі [19]. Л. Антонова та Л. Козлова до основних критеріїв професіоналізму публічного службовця відносять нормативно-правову й управлінську освіченість; володіння теоретико-методологічними засадами публічного управління й адміністрування; знання методів наукового пошуку та дослідження, розвинені навички творчого мислення й критичного ставлення до дійсності; зацікавленість в інноваціях у власній професійній сфері; високий рівень володіння державною мовою; уміння ефективно працювати з людьми та базові знання з психології управління; інтелігентність і бездоганна порядність [1].

Отже, розглядаючи професіоналізацію публічної служби, необхідно враховувати не лише теоретико-методологічні напрацювання, а й позиції практиків, безпосередньо залучених до процесів публічного управління, які, спираючись на власний досвід, формують ґрунтовне аналітичне бачення проблематики [73].

Щодо поняття «служба в органах місцевого самоврядування», слід зазначити, що дефініція міститься у ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та означає «професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [65].

Вищезазначене дає підстави зробити висновок, що розуміння поняття «професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування» є можливим за допомогою кількох підходів, зокрема таких, як:

1) процесуальний: а) професіоналізація розуміється як тривалий процес становлення і розвитку професіоналізму, в результаті якого у службовця формується об'єктивна готовність до діяльності (знання, уміння, навички, професійно важливі якості) та суб'єктивна готовність (стала мотивація, ціннісні орієнтації); 2) енциклопедичні видання з державного управління трактують професіоналізацію як «процес планування й засвоєння необхідних знань, умінь і навичок та адаптації до професійного середовища», а професіоналізм – як результат цього процесу [73, с. 33].

2) соціалізаційно-адаптивний: а) професіоналізація ототожнюється з професійною соціалізацією – засвоєнням службовцем норм, цінностей, етичних стандартів, моделей поведінки, притаманних публічній службі, формуванням професійної ідентичності; б) професіоналізація службовця органів місцевого самоврядування, як «професійну соціалізацію публічного службовця в євроінтеграційний

простір» – тобто як входження особи в специфічне професійне середовище з його нормами та вимогами [82].

3) компетентнісний: а) акцент робиться на тому, що професіоналізація – це цілеспрямоване формування й розвиток компетентностей (знань, умінь, навичок, особистісних якостей), необхідних для ефективного виконання управлінських функцій; б) професійна компетентність трактується як інтегральна здатність службовця застосовувати спеціальні знання, управлінські та комунікативні навички, моральні й ділові якості для результативного виконання повноважень; професіоналізація, відповідно, – як процес системного формування такої компетентності [82];

4) аксеологічний та культурологічний: а) професіоналізація трактується як формування ціннісної та культурної основи професійної діяльності: розвиток етики публічної служби, орієнтації на права людини, європейські цінності, культуру сервісу й політкоректності; б) низці досліджень підкреслюється, що без ціннісного виміру (етика, гуманізм, толерантність, орієнтація на суспільний інтерес) професіоналізація зводиться до технічного навчання і втрачає свій публічно-службовий зміст [73, с. 34].

Уявляється, що процедурний підхід є нормативно обумовленим та передбачає, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування – це цілеспрямований, нормативно врегульований та організаційно забезпечений порядок формування, підтримання й розвитку у посадових осіб органів місцевого самоврядування комплексу спеціальних знань, умінь, навичок, етичних цінностей і установок, необхідних для ефективного, відповідального та публічно орієнтованого виконання їхніх повноважень в інтересах територіальної громади.

Заслуговує на увагу думка А.Кибанова, щодо закономірностей функціонування служби в органах місцевого самоврядування та безпосереднє здійснення її професіоналізації. Зокрема автор вважає, що

остання здійснюється з урахуванням таких аспектів: 1) співвідношення мети професіоналізації до особливостей, тенденцій розвитку служби в органах місцевого самоврядування; 2) системність формування управління процесом професіоналізації за умов взаємодії з внутрішніми елементами системи управління органу влади й зовнішнім середовищем; 3) оптимальне співвідношення централізації й децентралізації; 4) змінність змісту функцій, методів та форм професіоналізації. Мається на увазі, що з розвитком органу влади змінюється кількісний та якісний склад функцій або навіть пониження/посилення ролі деяких із них (наприклад посилення функції мотивації праці або аналізу якісної потреби у навчанні); 5) пропорційність органу місцевого самоврядування та здійснення управління. Пропорційність на всіх рівнях системи управління, у тому числі й управління службовцями, є необхідною умовою високоефективної діяльності такого органу. Вона також означає оптимальне співвідношення кількості муніципальних службовців системи управління персоналом до відповідної кількості системи органу місцевого самоврядування; 6) мінімізація кількості рівнів управління професіоналізацією. Це означає, що чим менше рівнів управління має система управління персоналом, тим вона ефективніше працює; 7) безперервність професіоналізації. Ця умова забезпечує постійний процес адаптації органу місцевого самоврядування до змін у суспільстві [29, с.28–31].

Щодо принципів слід відзначити наступне. Принцип (від лат. *princĭpium* – початок, основа) зазвичай розглядається у кількох вимірах: по-перше, як базове, вихідне положення певної наукової концепції, доктрини, теорії чи ідеологічного напрямку; по-друге, як специфічна засада, покладена в основу побудови або функціонування певного явища, тобто спосіб його створення чи реалізації; по-третє, як внутрішнє переконання, норма чи правило, яких особа дотримується у своїй поведінці та повсякденному житті [4, с. 444–445].

Принципи водночас виступають і результатом розвитку наукової думки, і відображенням об'єктивної реальності. З одного боку, це – ідеї, сформульовані дослідниками й покладені в основу конструювання певних соціальних явищ (у нашому випадку – системи публічного адміністрування). З іншого – це узагальнені, пізнані закономірності існування явища, його фундаментальні властивості. Якщо для природних процесів домінує другий вимір (закономірності діють незалежно від того, усвідомлює їх людина чи ні), то у сфері соціальних відносин (зокрема, і у сфері професіоналізації) переважає перший: створені людьми інститути набувають тих характеристик, якими їх цілеспрямовано наділяє суспільство [83].

Видається можливим визначити, що принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування – це система базових вимог, ідей та нормативно закріплених орієнтирів, які визначають зміст, спрямованість і правила формування, розвитку та реалізації професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечуючи їх компетентність, доброчесність і орієнтацію на інтереси територіальної громади.

На підставі аналізу приписів Конституції України [38], якими встановлено ціннісні засади для усієї публічної служби та норм Закону України «Про місцеве самоврядування» слід виокремити такі принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права та законності; професіоналізму, компетентності, ініціативності, доброчесності та відданості публічній справі; відповідальності та підконтрольності; самостійності кадрової політики громади; стабільності корпусу службовців і комфортності умов праці; перспективності, прогресивності та оперативності. Слід приділити увагу їх характеристиці.

Передусім професіоналізація базується на принципі служіння територіальній громаді. Він означає, що будь-які кадрові рішення, програми навчання чи оцінювання діяльності мають здійснюватися через призму їхнього впливу на якість життя мешканців, доступність і зручність публічних послуг, розвиток місцевої демократії [45]. У тісному зв'язку з цим перебуває принцип поєднання місцевих і державних інтересів: професійно підготовлений службовець повинен уміти узгоджувати потреби конкретної громади із загальнонаціональними цілями, не допускаючи конфлікту між ними, а навпаки – забезпечуючи їх взаємне підсилення.

Щодо принципу верховенства права та його змістовної складової принципу законності слід сказати наступне. Закріплення принципу верховенства права здійснено в ч. 1 ст. 8 Конституції, де вказано: «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [38]. Тлумачення верховенства права міститься також в Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [70], який «відійшовши від позитивістського підходу вказував, що «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї ...», наголошував на засадничому значенні категорії справедливості та констатував: «Верховенство прав – панування права в суспільстві». В даному рішенні висвітлені ще деякі важливі складові «the rule of law», що загалом породжує думку про можливість покладення на орган конституційної юстиції функції по визначенню принципів права, формальному та усесторонньому закріпленню їх змісту» [83, с. 82].

Йдеться не лише про формальне знання законодавства, а про вміння застосовувати його в дусі справедливості, пропорційності, поваги до прав людини й громадянина [39]. Принцип гуманізму, соціальної справедливості та пріоритету прав людини задає ціннісний вимір професіоналізації: службовець органів місцевого самоврядування має

розглядати кожне управлінське рішення з позицій його впливу на гідність, свободи й соціальну захищеність людини, а не лише через адміністративну доцільність.

Специфічною для місцевого самоврядування є група принципів, що характеризують власне зміст «професійності» цього виду служби. До них належать принципи професіоналізму, компетентності, ініціативності, доброчесності та відданості публічній справі. Вони означають вимогу до службовця постійно підтримувати належний рівень спеціальних знань, управлінських та комунікативних навичок, здатності працювати з інформацією, а також готовність брати на себе відповідальність за результат, діяти чесно, прозоро, уникати конфлікту інтересів. Професіоналізація в такому ракурсі – це не разове «підвищення кваліфікації», а безперервний процес особистісного та фахового зростання.

Важливим блоком є принципи відповідальності та підконтрольності. Професіоналізація не може зводитися лише до навчання; вона потребує чітко вибудованої системи оцінювання результатів діяльності, персональної відповідальності за неналежне виконання обов’язків, дисциплінарних механізмів, які реально працюють, але при цьому ґрунтуються на справедливих, зрозумілих і передбачуваних процедурах. У цьому контексті принцип захисту територіальної громади виявляється через обов’язок службовця протидіяти рішенням і практикам, що завдають шкоди інтересам мешканців, навіть якщо вони продиктовані ситуативним політичним тиском.

Окрему групу становлять принципи кадрової політики як інструменту професіоналізації. Принцип самостійності кадрової політики громади передбачає, що саме органи місцевого самоврядування, а не зовнішні суб’єкти, визначають підходи до добору, розстановки, навчання та просування кадрів, виходячи зі стратегічних цілей розвитку громади. З цим пов’язані принципи економічності, ефективності та науковості: система управління персоналом повинна бути раціональною за витратами,

спиратися на сучасні наукові підходи, аналітику, кращі вітчизняні й зарубіжні практики, уникати надмірної бюрократизації.

Не менш значущими для професіоналізації є принцип стабільності корпусу службовців і принцип комфортності умов праці. Професіонал не формується в умовах постійної плинності кадрів, конфліктів, невизначеності й «вигорання». Тому муніципальна служба має забезпечувати таку організацію праці, що сприяє довгостроковому закріпленню кваліфікованих працівників, їхньому творчому розвитку, можливостям для кар'єрного зростання, поєднанню високої інтенсивності роботи з належним відпочинком і збереженням психологічного здоров'я.

Нарешті, до принципів професіоналізації належать перспективність, прогресивність та оперативність. Перспективність означає стратегічний характер роботи з кадрами: формування кадрового резерву, планування потреб у фахівцях на роки наперед, орієнтацію на майбутні виклики (цифровізація, зміни законодавства, інтеграція до ЄС тощо). Прогресивність передбачає відкритість до інновацій, готовність переймати й адаптувати успішні практики інших громад і країн. Оперативність (мобільність) вимагає здатності кадрової системи швидко реагувати на зміни в суспільстві й усередині органу місцевого самоврядування, забезпечуючи своєчасне оновлення компетентностей службовців [74, с. 5].

У сукупності ці принципи дозволяють розглядати професіоналізацію службовців органів місцевого самоврядування як багатовимірний процес, що поєднує правові, організаційні, ціннісні, кадрово-технологічні та соціально-психологічні аспекти. Чим чіткіше вони сформульовані й послідовніше реалізуються в практиці, тим більшою є ймовірність того, що муніципальна служба перетвориться на стійкий, компетентний, орієнтований на громаду інститут публічної влади.

1.2. Правове регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування

У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування наголошено, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» [26]. Слід відмітити, що хоча держави-члени Європейського Союзу по-різному підходять до нормативного врегулювання організації роботи органів місцевого самоврядування, зокрема в частині організаційних, матеріальних та соціальних умов діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, у розумінні необхідності сильного й спроможного місцевого самоврядування вони демонструють спільну позицію.

Оскільки акти, що регулюють питання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування за юридичною силою є досить розрізненими, можливим видається виокремити багаторівневу систему правового регулювання, яка містить такі рівні:

1) міжнародно-правовий (Європейська хартія місцевого самоврядування, інші акти Ради Європи, документи та рекомендації ЄС, стандарти good governance, антикорупційні та HRM-стандарти);

2) конституційний – норми Конституції України, які визначають місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади, гарантують рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, закріплюють принципи законності, народовладдя, підзвітності, матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування тощо;

3) законодавчий – сукупність як загальних, так і спеціальних законодавчих актів: Виборчий кодекс України [12], Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [63], «Про статус депутатів місцевих рад» [67], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [65], «Про запобігання корупції» [56] тощо;

4) підзаконний – постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази НАДС, МОН, інших центральних органів виконавчої влади;

5) локальний – статuti територіальних громад, регламенти рад, положення про виконавчі органи, про структурні підрозділи та служби персоналу, внутрішні положення про конкурс, атестацію, індивідуальні програми професійного розвитку, кодекси етики, антикорупційні програми;

6) індивідуально-правовий – розпорядження (накази) про призначення, переведення, звільнення; контракти про проходження служби; затверджені індивідуальні програми професійного розвитку; посадові інструкції; індивідуальні рішення за результатами оцінювання, дисциплінарні рішення тощо.

Здійснюючи характеристику стану правового регулювання питання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, в першу чергу слід проаналізувати приписи Конституції України, як Основного Закону.

Норми Конституції України закладають підґрунтя професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, хоча безпосередньо термін «професіоналізація» у тексті Основного Закону не використовується. Йдеться насамперед про конституційне визначення місця й ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади, гарантії права громадян на службу в органах місцевого самоврядування, а також загальні принципи діяльності органів та посадових осіб публічної влади.

Відповідно до ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [38]. Ця норма формує конституційний стандарт рівності доступу до служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, який зобов'язує

законодавця будувати систему добору, просування по службі та оцінювання публічних службовців на засадах рівності, прозорості й конкуренції. Саме зі змісту цієї норми здійснюється виокремлення вимог до професійної компетентності, доброчесності та відповідного рівня кваліфікації службовців місцевого самоврядування [40].

Розділ XI Конституції України «Місцеве самоврядування» (ст.ст. 140–146) визначає «місцеве самоврядування правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [38]. Така конституційна модель орієнтує службу в органах місцевого самоврядування на професійне забезпечення реалізації права громади: оскільки саме через органи місцевого самоврядування територіальні громади реалізують свої інтереси, посадові особи цих органів мають володіти необхідними знаннями, компетентністю і практичними навичками для ефективного управління на місцевому рівні.

Конституційні приписи щодо матеріальної й фінансової складової місцевого самоврядування (зокрема, норми про комунальну власність, власні та закріплені доходи місцевих бюджетів, повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління майном та фінансами територіальних громад) створюють інституційні передумови для формування стійкої, професійної служби в органах місцевого самоврядування [39]. Наявність власних ресурсів, організаційної автономії та відповідальності перед громадою вимагає від апарату місцевого самоврядування високого рівня управлінської культури, спеціальних знань у сферах фінансів, планування, надання публічних послуг, що безпосередньо пов'язано із процесами професіоналізації.

Важливе значення для професіоналізації має також загально-конституційний принцип, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ст. 19) [38]. Цей припис вимагає від службовців не лише формального знання законодавства, а й здатності застосовувати його професійно, відповідально та неупереджено, що є сутнісною характеристикою професійної публічної служби.

Слід звернути увагу на те, що окремі норми Конституції України про гарантії місцевого самоврядування, в тому числі гарантії судового захисту його прав (ст. 145), сприяють формуванню стабільного правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Така юридична визначеність, захищеність повноважень і відповідальності створюють сприятливі умови для довгострокової кар'єри в органах місцевого самоврядування, що є важливою передумовою професійного зростання та сталого розвитку кадрового потенціалу на місцях.

Таким чином, можна зробити висновок, що нормами Основного Закону закріплено такі значимі для професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування положення:

- рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування;
- статус і повноваження місцевого самоврядування;
- матеріально-фінансову основу діяльності органів місцевого самоврядування;
- принципи правової визначеності та судового захисту їхніх прав.

Ці положення не лише визначають напрямки подальшої деталізації на рівні спеціального законодавства, а й задають ціннісні орієнтири цієї служби: служіння інтересам громади, компетентність, доброчесність, відповідальність і підзвітність перед населенням тощо.

Як уже зазначалося міжнародно-правовий рівень регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування являє собою систему норм і стандартів Ради Європи та Європейського Союзу (передусім Європейська хартія місцевого самоврядування, стандарти good governance, антикорупційні та HRM-рекомендації), які визначають вимоги

до демократичності, автономії, спроможності й професійності місцевого самоврядування. Вбачається охарактеризувати окремі із них:

Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.) – закріплено базові принципи організації та функціонування місцевого самоврядування. Для професіоналізації служби ключовим є положення про те, що умови служби працівників органів місцевого самоврядування мають забезпечувати залучення кваліфікованих кадрів на основі заслуг і професійної компетентності, а також надання їм належних можливостей для навчання, гідної оплати праці й кар'єрного зростання. Фактично Хартія формує обов'язок держави будувати систему служби в ОМС на засадах меритократії та професіоналізму [26];

Стратегія інновацій і належного врядування на місцевому рівні та «12 принципів доброго демократичного врядування» – Документи Ради Європи у сфері good governance визначають стандарти ефективною, відкритою, підзвітною й орієнтованою на громадянина місцевої влади. Серед 12 принципів – компетентність, спроможність адміністрації, етична поведінка, ефективність, прозорість і участь громадян. Ці орієнтири використовуються як критерії оцінки якості управління та прямо пов'язані з вимогою формувати професійний кадровий корпус місцевого самоврядування [88];

Європейський кодекс поведінки щодо політичної доброчесності місцевих і регіональних виборних представників (1999 р.). Цей акт адресовано насамперед виборним особам місцевого та регіонального рівнів і спрямований на зміцнення довіри до органів влади через встановлення високих стандартів політичної етики. Кодекс акцентує на необхідності уникнення конфлікту інтересів, прозорості, підзвітності, відповідальному ставленні до публічних повноважень. У такий спосіб він задає ціннісну рамку й для адміністративного персоналу, оскільки етичні стандарти об'єктивно впливають на формування професійної культури служби в органах місцевого самоврядування [27];

Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до діяльності органів місцевого та регіонального врядування (2018 р.). На відміну від попереднього документа, цей Кодекс поширюється не лише на виборних осіб, а й на службовців, працівників виконавчих органів, консультантів та інших учасників місцевого врядування. У ньому системно закріплено вимоги щодо доброчесності, запобігання корупції, декларування інтересів, прозорості у прийнятті рішень. Це безпосередньо стосується професіоналізації, оскільки формує стандарти поведінки, яких мають дотримуватися професійні службовці місцевого рівня [27];

Принципи державного управління SIGMA/OECD та європейські принципи публічної адміністрації. Для країн, що інтегруються до ЄС, у тому числі України, орієнтиром виступають Принципи державного управління, розроблені програмою SIGMA спільно з OECD та ЄС. Вони передбачають, зокрема, меритократичний, конкурсний добір кадрів, регулярний професійний розвиток, інституційну незалежність служби від політичного впливу, високі стандарти професійної етики та доброчесності. Ці підходи поширюються і на службу в органах місцевого самоврядування як складову публічної адміністрації [90].

Профільним законом, що регулює питання служби в органах місцевого самоврядування, зокрема і її професіоналізації, є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цим Законом закладено первинний нормативний фундамент професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, хоча самого терміна «професіоналізація» він прямо не використовує. Професійний вимір служби проявлявся через регламентацію статусу службовців, вимог до них, порядку вступу на службу, проходження служби, просування, атестації та підвищення кваліфікації. Відповідно до ст. 2 визначено, що «посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення

організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [63].

Основні принципи служби визначено ст. 4, серед яких прямо названо професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, служіння територіальній громаді, рівний доступ до служби з урахуванням ділових якостей і професійної підготовки. У поєднанні зі ст. 5, яка встановлює право громадян на службу за умови наявності відповідної освіти, професійної підготовки та володіння державною мовою, це формує нормативну вимогу будувати висококваліфікований кадровий корпус органів місцевого самоврядування, ґрунтуючись на критеріях професійної компетентності. Державна політика у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 6) додатково орієнтує на підготовку та перепідготовку кадрів, їх правовий і соціальний захист, що безпосередньо пов'язано з розвитком професійної спільноти муніципальних службовців [65].

Подальші розділи Закону деталізують механізми проходження служби та службової кар'єри як інструменти професіоналізації. Ст.ст. 10, 12, 12¹, 13 визначається порядок прийняття на службу, конкурсні процедури, обмеження та перевірки, у тому числі з питань запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів і фінансового контролю. Важливим елементом професіоналізації є також закріплення обов'язку посадових осіб постійно підвищувати свою кваліфікацію (ст. 8) і права на просування по службі залежно від освіти, результатів роботи та атестації (ст. 9) [65].

Окремий блок норм присвячено оцінюванню та розвитку службовців. Атестація посадових осіб місцевого самоврядування як інструмент періодичної перевірки їх відповідності займаним посадам і прийняття рішень про повторне атестування, включення до кадрового резерву, підвищення, переведення або звільнення визначено ст. 17. Відповідно до ст. 19 до сфери правового регулювання віднесено організацію навчання і підвищення кваліфікації, просування по службі,

визначення режиму роботи та особливостей дисциплінарної відповідальності, підкреслюючи, що всі ці питання мають вирішуватися у правовий спосіб, а не довільно [65].

Розділ VI (ст.ст. 23–24) визначає відповідальність за порушення законодавства про службу та персональну відповідальність посадових осіб за завдану територіальній громаді шкоду, у тому числі можливість регресних вимог до винної посадової особи. У поєднанні з підставами припинення служби (ст. 20) це формує дисциплінарно-правове підґрунтя, яке підтримує професійну поведінку, дотримання етичних та правових стандартів.

Наступним законодавчим актом, який потребує характеристики в межах дослідження питань професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2023 р. [66], який набуде чинності після закінчення дії правового режиму воєнного стану. Цей Закон установлює цілісне та автономне правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування й узгоджується з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування. Про його комплексний характер свідчить те, що більшість ключових питань, які раніше визначалися Законом України «Про державну службу» [55] та підзаконними актами Кабінету Міністрів України, на сьогоднішній день безпосередньо закріплені в самому Законі. Лише щодо окремих, переважно міжгалузевих та складних за змістом питань, які потребують участі різних органів та не можуть бути детально врегульовані інакше, Закон містить відсилочні норми до підзаконних актів КМУ.

Фактично законодавцем зроблено синхронізацію двох Законів України: «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». До ключових новацій нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в частині управління результативністю діяльності та професійним розвитком службовців місцевого самоврядування можна віднести таке [49]:

запровадження узгодженої з державною службою системи оцінювання результативності діяльності службовців місцевого самоврядування, що забезпечує єдність підходів до оцінки публічної служби;

установлення обов'язковості проведення оцінювання результатів службової діяльності для всіх без винятку службовців місцевого самоврядування;

чітке розмежування суб'єктів, відповідальних за проведення оцінювання, залежно від категорії посади: щодо посад категорії I — це сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті (у разі її створення), районної чи обласної ради; щодо посад категорій II і III — безпосередній керівник та, за наявності, керівник самостійного структурного підрозділу;

закріплення вимоги щодо затвердження висновку за результатами оцінювання службової діяльності розпорядчим актом (наказом) керівника служби;

установлення можливості преміювання службовця місцевого самоврядування в разі отримання ним відмінної оцінки за результатами оцінювання;

надання службовцю місцевого самоврядування, який отримав відмінну оцінку, права протягом одного року з дня затвердження висновку бути призначеним (переведеним) на вищу посаду в органі місцевого самоврядування у межах відповідної категорії посад із урахуванням функціональної спрямованості;

закріплення права службовця місцевого самоврядування висловити зауваження щодо результатів його оцінювання, з обов'язковим долученням таких зауважень до особової справи;

передбачення можливості оскарження до суду висновку за результатами оцінювання службової діяльності, якщо він містить негативну оцінку;

обов'язок розроблення та затвердження відповідною радою порядку оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування з урахуванням Типового порядку, затвердженого НАДС;

унормування питань професійного розвитку службовців місцевого самоврядування за логікою та засадами, аналогічними до регулювання в Законі України «Про державну службу»;

закріплення в самому Законі основних положень щодо проходження стажування службовцями місцевого самоврядування;

упровадження категорії індивідуальної програми професійного розвитку службовця місцевого самоврядування як інструмента планування й цілеспрямованого підвищення його кваліфікації тощо [49].

Іншими законами, які регулюють питання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування (безпосередньо чи опосередковано) є:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [63] – визначає систему органів місцевого самоврядування, їх повноваження, статус сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів, посадових осіб, гарантії їх діяльності. Через розподіл повноважень і відповідальності визначає вимоги до компетентності, спроможності апарату органів місцевого самоврядування, тобто створює «функціональну» основу професіоналізації;

Закон України «Про державну службу» [55] – закріплює принципи публічної служби: професійність, політичну неупередженість, доброчесність, стабільність, прозорість, результативність, патріотизм тощо. Більшість положень щодо вступу, проходження служби стали моделлю для сучасного регулювання служби в органах місцевого самоврядування і використовуються за аналогією;

Закон України «Про запобігання корупції» [56] – поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування як суб'єктів декларування та суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Встановлює вимоги щодо

запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, обмеження щодо подарунків, сумісництва та суміщення, роботи близьких осіб, після припинення, фінансового контролю, етичної поведінки. Ці положення безпосередньо стосуються проходження служби в органах місцевого самоврядування в цілому, та її професіоналізації, зокрема;

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [62] – визначає основні повноваження КМУ щодо впорядкування служби в органах місцевого самоврядування, зокрема кадрових та управлінських питань. КМУ здійснюючи виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважений на прийняття актів підзаконного характеру з метою конкретизації питань, віднесених законом до його відання, зокрема щодо: кадрових призначень (як суб'єкта призначення), фінансового забезпечення (мобілізації та розподілу грошових коштів для фінансування служби в органах місцевого самоврядування), інформаційного забезпечення (встановлення чітких каналів обміну даними не лише між органами державної влади, але і зв'язку з представниками громадськості). Варто погодитися із думкою, що «як суб'єкта управління публічною службою КМУ наділено компетенцією, що охоплює широкий спектр правовідносин у сфері формування й реалізації державної політики, якої спрямовано на: створення нормативно-правових основ функціонування правового механізму регулювання діяльності публічної служби; організацію кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування; оптимізацію витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління та професіоналізацією публічної служби; визначення умов оплати праці працівників бюджетних установ; вжиття у межах повноважень заходів щодо заохочення та прийняття рішення про притягнення до відповідальності: а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників; б) інших посадових осіб, що призначаються на посаду та звільняються з посади

КМУ як суб'єктом призначення; затвердження граничної чисельності працівників органів публічної влади тощо» [46, с. 128-130];

Закон України «Про освіту» [64] – визначає засади формальної, неформальної освіти, освіти дорослих, концепт «освіти впродовж життя». Дає правову базу для системного підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, акредитації програм, сертифікації результатів навчання тощо;

Закон України «Про вищу освіту» [54] – регулює питання підготовки магістрів, зокрема і за такими спеціальностями, як «Публічне управління та адміністрування», «Право» тощо — саме за цими напрямками знань здійснюється підготовка посадових осіб органів місцевого самоврядування та відповідно підвищення кваліфікації.

Здійснюючи змістовну характеристику правового регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування слід проаналізувати і акти підзаконного характеру, якими деталізовано окремі процедурні аспекти підвищення професійної компетентності муніципальних службовців.

В першу чергу слід назвати Постанову КМУ «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [71] – визначає:

1) що система професійного навчання охоплює не лише державних службовців, а й посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а її мета – забезпечити органи місцевого самоврядування високопрофесійними кадрами та створити умови для підвищення їх професійної компетентності (п. 1, 3). Через легальні дефініції «професійної компетентності», «професійного навчання», «професійного розвитку», «індивідуальної програми» Положення фактично закріплює сучасну

модель кадрової політики: службовець органів місцевого самоврядування розглядається як носій певного набору компетентностей, який він має постійно оновлювати та розвивати. Важливо, що запроваджується і категорія академічної доброчесності, яка поширюється і на посадових осіб місцевого самоврядування, – це підсилює етичний вимір професіоналізації;

2) організаційні засади функціонування системи професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування та «виокремлюється чотири основні форми реалізації права на професійне навчання: підготовка; підвищення кваліфікації (за довгостроковими та короткостроковими програмами загального і спеціального змісту); стажування; самоосвіта» [41, с. 123];

3) принципи функціонування системи професійного навчання, серед яких: обов'язковість і безперервність навчання протягом служби; випереджувальний, прогностичний характер навчання; інноваційність і практична спрямованість; індивідуалізація підходів; відкритість та академічна доброчесність; наближеність освітніх послуг до місця служби; гарантованість фінансування (п. 4) [71]. У контексті служби в органах місцевого самоврядування це означає, що професійний розвиток перестає бути добровільним й стає юридично закріпленим обов'язком органу та самого службовця;

4) вимоги щодо обов'язковості підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [71].

Центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує політику в сфері державної служби та органів місцевого самоврядування є Національне агентство України з питань державної служби. Тому Наступним актом є Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [57]. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про державну службу» «цей суб'єкт

виконуючи найбільший обсяг організаційно-правового, кадрового, інформаційного забезпечення та упорядковуючого впливу на сферу державної служби, виконує такі основні завдання, як: 1) забезпечення формування й реалізація державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою» [41, с. 99].

Постанова КМУ «Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування» [61] визначає основні засади професіоналізації через атестацію: воно встановлює, що при атестації оцінюються не лише формальні показники, а результати роботи, ділові та професійні якості посадової особи, співвіднесені з типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посади й посадовою інструкцією. Таким чином, атестація стає інструментом перевірки реальної відповідності службовця займаний посаді. Атестація дає змогу виявляти як високопрофесійних працівників (яких доцільно заохочувати, включати до кадрового резерву, просувати по службі), так і тих, хто систематично не досягає необхідного рівня результативності.

Важливою складовою, яка безпосередньо впливає на професіоналізацію, є поєднання атестації з щорічним оцінюванням: Типове положення передбачає, що між атестаціями проводиться щорічна оцінка виконання посадовими особами покладених на них завдань та обов'язків у порядку, визначеному головою відповідної ради з урахуванням вимог цього акта. Тобто формується безперервний цикл оцінювання: щорічна оцінка – як поточний моніторинг результативності, атестація – як більш глибока, періодична перевірка професійної відповідності, що створює

системний механізм управління якістю кадрового складу органів місцевого самоврядування [61].

Напрямки розвитку служби в органах місцевого самоврядування закріплено в Розпорядженні КМУ «Про затвердження Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки»[78]. Цим актом фактично визначається загальнодержавний вектор розвитку публічної служби, у тому числі муніципальної, на основі принципів належного врядування, верховенства права та європейських стандартів публічної адміністрації.

У Стратегії одним із ключових напрямів визначено блок «Професійна публічна служба та управління персоналом», який прямо орієнтований на продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. Тобто на рівні стратегічного документа служба в органах місцевого самоврядування поставлена в один ряд із державною службою як складова єдиної публічної служби, до якої висуваються однакові вимоги щодо професійності, компетентності, доброчесності та політичної неупередженості. Це підсилює тенденцію до зближення стандартів державної та муніципальної служби й задає орієнтир для оновлення спеціального законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, підзаконних актів та локальних кадрових політик.

1.3. Зарубіжний досвід професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування

Дослідження іноземного досвіду у сфері професійного розвитку службовців належить до ключових чинників, зумовлених завданнями

реалізації адміністративної реформи. Звернення до напрацювань провідних країн щодо організації професійного зростання працівників органів місцевого самоврядування, їх творче переосмислення й упровадження у вітчизняну практику виступає вагомим соціальним ресурсом, який посилює участь України у глобальних та регіональних інтеграційних процесах. Осмислення та адаптація кращих зарубіжних підходів є корисними для української служби в органах місцевого самоврядування, адже відкривають можливість для запровадження інноваційних, сучасних моделей організації професійного розвитку персоналу та оптимального добору ефективних управлінських рішень у цій сфері. Як зазначають як іноземні, так і українські дослідники, висококваліфіковані, вмотивовані та орієнтовані на результат кадри є своєрідною «кровоносною системою ефективної держави» [1, с. 30].

У цьому вимірі професіоналізм постає базовою характеристикою сучасних моделей публічної служби поза залежністю від національних особливостей їх організації. Конституційні положення, законодавство та стратегічні документи більшості розвинених держав, зокрема країн–членів ЄС, фіксують політично нейтральну, високопрофесійну службу як неодмінний елемент демократичної, розвиненої держави, а безперервну професіоналізацію персоналу – серед ключових пріоритетів програм розвитку та модернізації цього суспільно значущого інституту [69].

За різноманітності моделей організації публічної служби, органи влади більшості держав прагнуть забезпечити стабільність функціонування управлінського апарату шляхом збереження та постійного розвитку кадрового потенціалу – фахівців, які мають належну професійну підготовку та значний досвід роботи в системі публічного управління. Персональний склад таких кадрів, як правило, мало залежить від результатів парламентських виборів або змін політичних еліт, що й зумовлює стійкий високий рівень професіоналізму публічної служби та її вагомий вплив на суспільно-політичні процеси.

У більшості розвинених країн правовий статус працівників муніципальної (місцевої) служби закріплюється на законодавчому рівні. Обов'язковою передумовою вступу на службу є не лише наявність відповідної освіти, а й попередня підготовка та навчання кандидатів різних рівнів. Вимоги до професійної освіти й підвищення кваліфікації диференціюються залежно від посади (рангу), категорії працівника і його місця в системі управління.

Одним із способів професіоналізації є формування розвиненої, багаторівневої системи підготовки кадрів для муніципальної служби. Так, у США до претендентів на адміністративні посади висуваються, зокрема, такі ключові вимоги: здатність адекватно реагувати на урядові реформи й інституційні зміни; дотримання принципу політичної «нейтральності», рівне ставлення до всіх громадян; безумовна повага до закону [9].

У закладах вищої освіти США здійснюється спеціалізована підготовка за фахом «Public Administration» («Публічне адміністрування/управління»). Навчальний процес за цією спеціальністю орієнтований на формування:

професіоналізму – уміння глибоко розуміти теорію та практику управління;

розвинених комунікативних навичок – володіння процесами обробки управлінської інформації, культури службового спілкування тощо;

організаційно-технічних умінь – здатності працювати з сучасною технікою й програмним забезпеченням, раціонально розподіляти зусилля та відбирати релевантну інформацію із загального комунікативного потоку.

Освітні технології у ВНЗ і навчальних центрах США налаштовані на те, щоб забезпечити відповідність знань персоналу сучасним вимогам ринкової економіки [9]. Освітні програми відзначаються високим рівнем мультикультурності й міждисциплінарності: значний обсяг навчального

часу відводиться аналітичній роботі. Понад половина службовців проходить навчання безпосередньо у своїх відомствах. Методичне й організаційне забезпечення системи підготовки управлінських кадрів здійснює кадрове управління при президентові [21, с. 187].

У США, Канаді та країнах Західної Європи широкого визнання набула концепція «нового публічного менеджменту», що базується на таких вихідних положеннях:

відсутність принципових відмінностей між управлінськими підходами у приватному та публічному секторах;

розуміння публічного сектора як сфери надання послуг населенню.

За таких умов модель професійної підготовки кадрів можна охарактеризувати як ринково-статистичну: жорсткої цільової прив'язки між здобуттям фахової освіти та подальшим призначенням на посаду немає; ринок праці насичується потрібними спеціалістами, з числа яких на конкурсних засадах відбираються і на визначений строк призначаються службовці. Відповідно муніципальна служба, подібно до бізнес-організацій, зорієнтована на результативність і ефективність, постійне вдосконалення технологій професійної діяльності та управлінських механізмів, насамперед у сфері управління персоналом.

Нова парадигма державного управління ґрунтується на:

активному делегуванні владних повноважень;

розширенні свободи розсуду під час прийняття рішень;

інституціоналізації участі громадськості в ухваленні рішень;

розвитку системи адміністративних послуг;

впровадженні сучасних кадрових технологій;

широкому застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій.

Усе це зумовлює глибоке переосмислення змісту праці в органах місцевого самоврядування та посилення її професійної, компетентнісної спрямованості.

У Великій Британії в рамках інтеграційних програм розвитку органів влади передбачається ротація персоналу. Застосовуються як формальні, так і неформальні форми навчання, активно використовується проектна діяльність, стажування, інші практикоорієнтовані методи. Постійно ведеться пошук шляхів підвищення ефективності роботи службовців, зростає значення лідерства, удосконалюються управлінські навички керівників [2, с. 98].

Після початку демократичних трансформацій у Польщі особливої актуальності набула проблема формування політично нейтральної, фахової державної та самоврядної служби. Важливим елементом програм підготовки службовців у польських закладах освіти стала етика публічного службовця. Дослідники наголошують: імідж службовця значною мірою визначає імідж держави й суспільства в цілому; поведінка посадових осіб прямо впливає на сприйняття центральних і місцевих органів влади [89]. Тому навчальні програми обов'язково включають блок дисциплін, спрямованих на формування соціального досвіду, ціннісних орієнтацій та морально-етичної поведінки персоналу служби органів самоврядування.

Важливою складовою кадрової політики є формування резерву, що дає змогу оперативно реагувати на зміни в структурі персоналу. З цією метою створюються спеціальні «банки даних» щодо кандидатів до самоврядних органів, де фіксуються їхній досвід, індивідуальні якості та професійні знання [48].

У Японії функціонує школа державного управління й промислового менеджменту, де проходять підготовку кандидати на вищі державні посади. До навчання допускаються особи віком до 25 років з вищою освітою і певним досвідом управлінської роботи. Відбір здійснюється з урахуванням професійних знань та вмінь, особистісних характеристик, мотивації (життєвих планів і цінностей), а також управлінського потенціалу та схильності до кар'єри керівника. Ефективність управління в

Японії забезпечується високим професіоналізмом і відповідальним ставленням службовців до праці.

Особливість системи професійного навчання полягає в опорі на національні традиції та філософію. Японська модель професійного розвитку службовців описується через структуру «японської п'ятірки», до якої входять:

- система довічного найму;
- система кадрової ротації;
- система репутації;
- система навчання безпосередньо на робочому місці;
- система оплати праці.

У сукупності ці елементи формують цілісний механізм підготовки висококваліфікованих фахівців і створюють умови для максимальної реалізації їхніх фізичних, творчих та інтелектуальних можливостей. Вирішальне значення у забезпеченні результативності інституту муніципальної служби має навчання і перепідготовка персоналу, зокрема професійна підготовка «на робочому місці» та інститут довічного найму.

Організації, підприємства та муніципальні структури в Японії, як правило, не вимагають від шкіл і університетів вузькоспеціальної підготовки, оскільки беруть на себе функцію «доведення» знань і навичок своїх працівників до рівня, потрібного для конкретної установи.

Водночас привертає увагу досвід держав, де навчальні програми формуються з урахуванням прямих запитів органів місцевого самоврядування (США, Франція, Німеччина, Італія). Італійські дослідники виокремлюють низку принципів, що мають визначати підготовку та підвищення кваліфікації службовців муніципального рівня, зокрема: орієнтація навчання на виявлення й задоволення потреб громадян; належне інформаційне, наукове, технологічне і практичне забезпечення діяльності; опанування сучасних інформаційних технологій управління; оволодіння методами прийняття оптимальних управлінських рішень; здатність

адаптуватися до соціальних процесів і впливати на них; знання форм і методів управлінського контролю; уміння планувати, прогнозувати та оцінювати основні напрями регіонального розвитку; розвинене творче мислення й інноваційність; навички управління конфліктами; компетентність у сфері фінансового управління; здатність діяти в складних умовах; уміння переконувати та реалізовувати владні повноваження в інтересах досягнення цілей; забезпечення зворотного зв'язку між управлінцем і громадянином; уміння керувати людьми, розв'язувати проблеми, здійснювати самоорганізацію і саморозвиток; технічна компетентність і володіння управлінням технологіями; розвинені письмові комунікації (діловодство). Запропонована система принципів може слугувати критерієм, бути основою для оцінювання якості підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування [14].

Як зазначає український дослідник І. Козюра, у США та Канаді системи підготовки управлінського персоналу із застосуванням публічних стандартів є загалом подібними й мало відрізняються між штатами та провінціями, тоді як у країнах Європи спостерігається значна варіативність моделей. Попри це, дедалі більше говорять про стандартизацію державного управління як про чинник формування єдиного адміністративного простору в Європі.

У країнах Заходу (США, Канада, Німеччина, Франція) активно функціонують відкриті університети з розгалуженою мережею навчальних центрів не лише всередині країни, а й за кордоном. Цей досвід є перспективним для адаптації до системи професійної підготовки фахівців місцевого самоврядування. До того ж у більшості європейських держав, а також у США та Канаді розроблено й запроваджено кваліфікаційні характеристики представників місцевого самоврядування як «ідеальні моделі», що охоплюють різні категорії працівників і активно використовуються для визначення змісту навчання, оновлення знань та розвитку компетентностей управлінців [35, с. 31].

У Бельгії питання організації підготовки кадрів не вирішується централізовано на загальнодержавному рівні: місцеві органи влади самостійні у визначенні форм і змісту навчання муніципальних службовців. Натомість у Греції, Іспанії, Люксембурзі підготовка муніципальних кадрів перебуває в компетенції центрального уряду. У Швейцарії та Великій Британії суттєву роль у навчанні службовців відіграють національні союзи місцевих органів влади, які або безпосередньо організовують підготовку, або беруть активну участь у відповідних програмах [81].

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що зарубіжний досвід (особливо практики Японії та США) переконливо демонструє: робота з кадрами є одним із визначальних чинників постійного зростання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Попри наявність суттєвих відмінностей у підходах до вдосконалення професійної діяльності службовців органів місцевої влади в різних державах, можна виокремити низку спільних домінант, а саме:

стимулювання внутрішньої мотивації персоналу та запровадження персональної відповідальності службовців за прийняті рішення;

формування стійкого корпусу професійних кадрів, удосконалення кадрової політики на основі більш жорсткої орієнтації на критерії якості виконання службових обов'язків;

становлення публічної служби нового типу – політично нейтральної, відповідальної, зорієнтованої на якість і результат [50].

Отже, аналіз зарубіжних підходів до професіоналізації публічної служби підтверджує, що йдеться про складний, багатофакторний процес, який у кожній країні реалізується з урахуванням національних традицій, історичного досвіду та інституційних особливостей.

Адаптація зарубіжного досвіду професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування має для України не лише теоретичне, а прикладне значення, оскільки безпосередньо пов'язана з успішністю

реформи децентралізації, євроінтеграційним курсом держави та необхідністю повоєнного відновлення територіальних громад. Варто сказати, що йдеться не просто про механічне запозичення окремих інструментів чи організаційних моделей, а про цілеспрямоване використання напрацьованих у розвинених країнах підходів як ресурс модернізації національної системи служби в органах місцевого самоврядування.

Можливим є виокремлення таких пріоритетних напрямів врахування зарубіжного досвіду професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування:

нормативно-правового забезпечення професіоналізації – практика країн ЄС, США, Канади, Японії демонструє, що високий рівень професіоналізму муніципальних службовців забезпечується, зокрема, через чітке законодавче закріплення їхнього статусу, умов вступу на службу, кар'єрного просування, системи гарантій і відповідальності. Для України це створює можливість гармонізувати національне законодавство у сфері служби в органах місцевого самоврядування з європейськими стандартами, посилити правові механізми відмежування політичних та адміністративних посад, забезпечити стабільність кадрового корпусу незалежно від результатів виборів та зміни політичних еліт [25];

впровадження в Україні сучасної кадрової політики, побудованої на компетентнісному підході. У багатьох державах профілі компетентностей для різних категорій муніципальних посад (фахівців, керівників середньої та вищої ланки) охоплюють не лише спеціальні знання, але й управлінські, комунікативні, аналітичні, лідерські, цифрові та етичні компетентності. Такий підхід підвищує прозорість кадрових рішень і зменшує простір для суб'єктивізму та корупційних впливів;

ефективна організація системи навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів – муніципальна служба неможлива без розвиненої інфраструктури безперервного професійного навчання:

спеціалізованих академій, інститутів муніципального управління, відкритих університетів, мережі регіональних центрів підготовки кадрів, програм стажувань та обміну досвідом. Для України, яка переживає глибокі інституційні трансформації та водночас функціонує в умовах воєнного стану, запозичення таких моделей є вкрай актуальним. Це дозволяє не лише підтримувати належний рівень фаховості діючих службовців;

посилення етичної складової публічної служби – зарубіжні правові системи характеризуються наявністю етичних кодексів, стандартів доброчесності, механізмів запобігання конфлікту інтересів, інститутів внутрішнього контролю й унеможливлення зловживань, що розглядається як невід’ємний елемент професіоналізації. Для України, де проблема корупції та недовіри до органів влади залишається системною, цей досвід має особливу цінність. Його адаптація спроможна сприяти формуванню у службовців органів місцевого самоврядування стійких етичних орієнтирів, переорієнтації з логіки «панування» на логіку «служіння громаді»;

інтеграція цифрових технологій у професійну діяльність службовців органів місцевого самоврядування – у сучасних зарубіжних практиках електронне врядування, цифрові реєстри, онлайн-послуги, електронний документообіг та інструменти аналізу даних є не винятком, а нормою. Їх використання потребує від кадрів нових цифрових компетентностей і змінює організаційну культуру служби. Для України, яка вже зробила суттєвий крок у напрямі цифровізації (зокрема, через розвиток електронних сервісів, платформ публічних послуг), зарубіжний досвід дає можливість уникати типових помилок, раціональніше вибудовувати баланс між «традиційними» формами роботи та цифровими інструментами, а також підвищувати стійкість управління в кризових умовах (наприклад, за умов воєнних загроз чи внутрішніх переміщень населення);

розвиток механізмів участі громадськості в роботі органів місцевого самоврядування – передбачені зарубіжним законодавством концепції партисипативного врядування, інструменти громадських слухань, консультацій, бюджетування, електронних платформ для обговорення місцевих політик демонструють, як професійний корпус службовців може працювати не «поруч» із громадянами, а разом із ними [16].

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Професійне навчання службовців органів місцевого самоврядування

Відповідно до пп. 6 п. 1 Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держаних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (Положення систему професійного навчання) «професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок учасників професійного навчання, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності» [71]. Законодавець передбачає, що професійне навчання публічними службовцями в цілому, та службовцями органів місцевого самоврядування повинне здійснюватися на постійній безперервній основі. Це обумовлюється динамічністю суспільних відносин в Українській державі, зміні викликів, потреб, що, в першу чергу передбачає, необхідність підвищення професійності (сукупність знань, вмінь та навичок) службовців органів державної влади та місцевого самоврядування повинна для ефективного задоволення публічного інтересу.

Грунтуючись на принципах професіоналізму і компетентності (ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») під час проходження служби в органах місцевого самоврядування, службовці зобов'язані постійно підвищувати свою професійну. Водночас, держава повинна створювати сприятливі умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних закладах освіти, або самостійно.

Варто акцентувати увагу на тому, що система професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування складається із

значної кількості учасників, що обумовлює можливість залучення до процесу підвищення рівня професійної компетентності необхідних у конкретних обставинах та з урахуванням потреб окремих суб'єктів. Так згідно Положення про систему професійного навчання (п. 5) «система професійного навчання включає: 1) замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання; 2) суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів); 3) учасників професійного навчання; 4) педагогічних, науково-педагогічних працівників, викладачів (тренерів), інших осіб, які здійснюють викладацьку діяльність у сфері професійного навчання, а також фахівців-практиків та інших осіб, які залучаються до освітнього процесу відповідно до законодавства про освіту; 5) програми, за якими здійснюється професійне навчання; 6) органи, що здійснюють управління у сфері професійного навчання відповідно до законодавства про освіту та цього Положення; 7) саморегулівні професійні об'єднання (професійні асоціації, професійні мережі) суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів) (далі - саморегулівні професійні об'єднання)» [71].

Форми професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування становлять цілісну, внутрішньо диференційовану систему, спрямовану на підтримання належного рівня компетентності службовців та їх адаптацію до динамічних змін у публічному управлінні. У науковій літературі існує значна кількість підходів до класифікації форм професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування.

Так, за критерієм ступеня формалізації та поєднання теоретичної й практичної складових, слід виокремити такі види професійного навчання [28]: а) формальне – реалізується у вигляді акредитованих програм підвищення кваліфікації, спеціалізації, тематичного навчання. Такі програми здійснюються закладами вищої освіти, центрами підвищення кваліфікації й завершуються підсумковою атестацією та видачею офіційного документа (сертифіката, свідоцтва). Особливістю цього виду є

чітко структуровані навчальні плани, затверджені програми, визначені результати навчання й вимоги до змісту, тривалості та форм контролю знань; б) неформальне – охоплює участь посадових осіб у тренінгах, семінарах, круглих столах, професійних форумах, вебінарах, що організовуються органами влади, асоціаціями органів місцевого самоврядування, проєктами міжнародної технічної допомоги, професійними спільнотами. Такі заходи, як правило, мають короткостроковий характер, орієнтовані на обмін досвідом, відпрацювання практичних навичок та ознайомлення з кращими практиками управління в територіальних громадах; в) інформальне – коли посадова особа цілеспрямовано підвищує власний професійний рівень шляхом опрацювання законодавчих актів, методичних рекомендацій, аналітичних оглядів, наукових публікацій, а також через проходження онлайн-курсів, користування електронними бібліотеками й освітніми платформами.

За характером організації освітнього процесу форми професійного навчання поділяються на такі види [17, с. 110]: очне, дистанційне та змішане професійне. Очне передбачає безпосередню присутність посадових осіб у навчальному середовищі (аудиторія, тренінговий центр), що створює можливості для живої дискусії, групової роботи, рольових і ділових ігор. Дистанційне навчання здійснюється за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (платформи електронного навчання, відеоконференції, онлайн-тести) і дозволяє поєднувати службову діяльність із здобуттям нових знань без відриву від робочого місця. Змішане (blended learning) поєднує елементи обох підходів, розподіляючи теоретичний компонент в онлайн-середовищі, а практичні завдання й тренінги – в очному форматі [15].

За характером оплатності слід виокремлювати такі три види: 1) безоплатне; 2) за рахунок державного фінансування; 3) за власні кошти службовців органів місцевого самоврядування.

На підставі аналізу чинного законодавства в сфері професійного навчання публічних службовців, видається можливим виокремити такий критерій для поділу форм навчання на види, як зміст та строковість. Так, службовці органів місцевого самоврядування, як учасники професійного навчання здійснюють реалізацію свого права на професійне навчання через такі форми: 1) підготовка спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»; 2) підвищення кваліфікації за довгостроковими та короткостроковими програмами; 3) стажування; в) самоосвіта. Уявляється необхідним визначення їх змісту.

Під підготовкою у сфері професійного навчання доцільно розуміти успішне опанування учасниками відповідної освітньо-професійної програми, результатом чого є набуття ними кваліфікації, достатньої для присудження ступеня вищої освіти магістра за спеціальностями, необхідними для здійснення професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Насамперед це стосується спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Освітньо-професійні програми підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» реалізуються відповідно до Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» [59], Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [71], а також із урахуванням вимог стандартів вищої освіти.

Атестація результатів такого навчання здійснюється, як правило, у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, але може реалізовуватися й в інших формах, передбачених відповідними стандартами вищої освіти.

Під підвищенням кваліфікації учасників професійного навчання доцільно розуміти набуття ними нових та/або вдосконалення наявних професійних компетентностей у межах відповідної сфери діяльності чи галузі знань. Зміст такого навчання спрямований на оновлення, поглиблення та розширення знань, умінь і навичок відповідно до актуальних завдань державного управління та місцевого самоврядування. Програми підвищення кваліфікації можуть реалізовуватися в різних організаційних формах: очній (денній, вечірній), дистанційній, а також у змішаному форматі, що поєднує очне навчання з дистанційними технологіями із використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів та інших електронних ресурсів [5].

Підвищення кваліфікації здійснюється за програмами, які за змістовим наповненням поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні програми орієнтовані на підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі вже набутих ними професійного та життєвого досвіду з урахуванням типових, спільних для більшості державних органів та органів місцевого самоврядування потреб. Їхній зміст, як правило, охоплює:

- загальні питання організації та функціонування системи державного управління і місцевого самоврядування;

- питання запобігання та протидії корупції;

- актуальні зміни в законодавстві у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- проблематику європейської та євроатлантичної інтеграції;

- питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- розвиток рівня володіння іноземною мовою, що є офіційною мовою Ради Європи, а також удосконалення компетентності у володінні державною мовою;

інші напрями, визначені відповідними державними, регіональними та місцевими програмами, стратегіями і концепціями.

Спеціальні програми спрямовані на формування та поглиблення компетентностей у чітко окреслених, переважно вузькоспеціалізованих напрямках професійної діяльності. Їх зміст не включає загальних питань державного управління та місцевого самоврядування, а також не дублює напрями (теми), що входять до переліку пріоритетних загальних професійних (сертифікатних) програм та короткострокових програм підвищення кваліфікації, який формується НАДС відповідно до чинного Положення про систему професійного навчання.

Загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації за тривалістю та інтенсивністю поділяються на: а) професійні (сертифікатні) програми – довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС; б) короткострокові програми – програми меншої тривалості обсягом від 0,2 до 1 кредиту ЄКТС [5].

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами є обов'язковим для посадових осіб місцевого самоврядування: «вперше призначених на посади в органах місцевого самоврядування, протягом року після призначення; вперше обраних на виборну посаду, протягом року після набуття повноважень; призначених на посаду в органи місцевого самоврядування, не рідше одного разу на три роки; обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень» [71].

За результатами успішного проходження програм підвищення кваліфікації суб'єкт надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдер) видає учасникові відповідний документ про підвищення кваліфікації в електронній або паперовій формі, зокрема: а) за професійною (сертифікатною) програмою – сертифікат про підвищення

кваліфікації; б) за короткостроковою програмою – сертифікат, посвідчення, свідоцтво чи інший документ установленого зразка.

Оригінал електронного документа про підвищення кваліфікації формується відповідно до вимог Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» із накладенням електронного підпису уповноваженої посадової особи суб'єкта надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдера). Важливо підкреслити, що правовий статус такого документа безпосередньо залежить від правового становища провайдера та характеристик освітньої програми, за результатами опанування якої його видано.

Зокрема, документи про підвищення кваліфікації, що видані: а) суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами), які здійснюють освітню діяльність з підвищення кваліфікації на підставі відповідної ліцензії та/або реалізують акредитовані загальні професійні (сертифікатні) програми підвищення кваліфікації, – визнаються такими, що не потребують додаткових процедур визнання чи підтвердження; б) установами, організаціями чи закладами, які проводять освітню діяльність з підвищення кваліфікації без наявної ліцензії та/або за неакредитованими загальними професійними (сертифікатними) програмами, – підлягають окремому визнанню і підтвердженню в порядку, визначеному НАДС.

Стажування у системі професійного навчання слід розглядати як форму набуття учасниками практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у межах певної професійної діяльності або галузі знань. Воно спрямоване на поглиблення практичних навичок, адаптацію до реальних умов функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також на засвоєння організаційної культури відповідних інституцій. Варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» стажування як окрема форма професійного навчання не виокремлюється. Водночас, у

зв'язку з передбачення його Положенням про систему професійного навчання видається необхідним проаналізувати зміст стажування. Так, «стажування може проводитися з відривом від основного місця служби на строк від одного до шести місяців, у тому числі: на іншій посаді державної служби в іншому державному органі, а також у державних органах іноземних держав чи міжнародних інституціях за кордоном» [60].

Направлення службовця на стажування до іншого державного органу або за кордон здійснюється на підставі наказу керівника державного органу або органу місцевого самоврядування, у якому цей службовець працює. Обов'язковою передумовою є наявність письмової заяви самого службовця та письмової згоди відповідного керівника органу, де планується проходження стажування.

Під час проходження стажування службовець набуває певного обсягу прав та несе визначені обов'язки. Зокрема, він має право: брати участь у діяльності відповідного органу; долучатися до підготовки проєктів документів; бути присутнім на нарадах, інших робочих заходах, що стосуються діяльності структурного підрозділу. Водночас державний службовець зобов'язаний: у повному обсязі та своєчасно виконувати завдання, визначені індивідуальним планом стажування; постійно удосконалювати свої професійні знання, уміння та навички, поєднуючи теоретичну підготовку з практичною діяльністю, використовуючи позитивний досвід відповідного державного органу; виконувати доручення та вказівки керівника стажування, дотримуватися норм професійної етики та правил службової поведінки; дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, в якому він проходить стажування.

На період стажування за особою у державному органі або органі місцевого самоврядування закріплюється керівник стажування з числа керівників відповідних структурних підрозділів, у яких безпосередньо здійснюється стажування. Зміст стажування конкретизується в

індивідуальному плані, що розробляється та затверджується керівником стажування і погоджується з керівником за основним місцем роботи, де проводиться стажування.

Після подання особою, яка проходила стажування звіту про результати стажування керівник стажування готує письмовий висновок щодо його підсумків. У цьому висновку зазначається:

негативна оцінка – у разі невиконання державним службовцем більшої половини завдань, передбачених індивідуальним планом;

позитивна оцінка – у разі виконання половини або більше половини визначених завдань;

відмінна оцінка – у разі повного виконання всіх завдань, визначених індивідуальним планом стажування.

Зазначений висновок разом з індивідуальним планом стажування подається керівникові державної служби в державному органі, де проводилося стажування, для подальшого врахування його результатів у кадрових рішеннях. В органах державної влади та місцевого самоврядування також може запроваджуватися стажування для молоді, яка ще не проходить державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, що сприяє формуванню кадрового резерву та популяризації публічної служби [47, с. 135].

Ще однією формою професійного навчання є самоосвіта, тобто «самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям, Вона здійснюється у формі участі у конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо. Потреба у формуванні, розвитку, оновленні відповідних компетентностей службовця шляхом самоосвіти визначається на основі оцінювання результатів його службової діяльності і відображається в індивідуальній програмі підвищення

кваліфікації. Її частка серед інших видів професійного навчання у межах виконання індивідуальної програми має становити не менше 10 і не більше 20 відсотків загальної кількості отриманих кредитів ЄКТС за результатами виконання програми» [6].

2.2. Дистанційна форма навчання як спосіб професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування

Дистанційна форма навчання посідає дедалі помітніше місце в системі професійної підготовки та розвитку службовців органів місцевого самоврядування, виступаючи одним із ключових інструментів їхньої професіоналізації. В умовах децентралізації, розширення повноважень територіальних громад, зростання вимог до якості управлінських рішень і публічних послуг саме дистанційні освітні технології дають змогу організувати безперервне навчання значної кількості працівників, не руйнуючи поточні робочі процеси в органах місцевої влади. Такий формат забезпечує поєднання службової діяльності зі здобуттям нових знань і компетентностей, що є принципово важливим для формування сучасного професійного корпусу муніципальної служби.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про освіту» «дистанційна форма здобуття освіти – це індивідуалізований процес здобуття освіти, який відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників освітнього процесу у спеціалізованому середовищі, що функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій» [64]. Аналогічне визначення дистанційного навчання як окремої форми навчання визначено і у Законі України «Про вищу освіту».

Інноваційний потенціал дистанційної форми навчання цілком узгоджується із сучасними світовими тенденціями, зокрема й у бізнес-

середовищі, на що звертають увагу науковці. Так, аналізуючи закордонну практику, В. Бут підкреслює, що «класична модель підвищення кваліфікації, яка потребує тривалого відриву працівника від робочого місця і, відповідно, спричиняє фінансові втрати для роботодавця, поступово втрачає популярність. Великі корпорації, які мають численні філії у різних країнах світу, вимушені організовувати навчання персоналу, розпорошеного територіально, у стислий термін, аби не гальмувати впровадження нових продуктів і технологій на ринку» [8, с. 132]. Поставлені перед дистанційною формою навчання завдання цілком співзвучні із суспільним запитом до органів державної влади та місцевого самоврядування: публічні службовці мають випереджальними темпами опановувати нові знання та навички, щоб задовольняти публічні інтереси вчасно та ефективно.

У науковій літературі акцентується також на чітко окресленій тенденції до формування на основі Інтернет-технологій та дистанційного навчання єдиного розподіленого онлайн-освітнього співтовариства. Йдеться як про окремі спільноти (у тому числі професійно орієнтовані), так і про їх інтеграцію в консолідований освітній Інтернет-простір – національний і міжнародний. Інтернет-технології та електронні засоби комунікації дають змогу перейти до нового етапу розвитку розподіленої співпраці й інтеграції університетів у навчально-методичній, організаційній та науково-дослідницькій площинах на локальному, регіональному, міжрегіональному, загальнодержавному та міждержавному рівнях. Варто сказати, що уже сьогодні відбувається інституціоналізація професійних спільнот у сфері публічного управління, що буде більш детально розглянуто у наступних розділах роботи.

Важливо значення набуває не стільки можливість поглиблювати існуючі знання та отримувати нові виключно у онлайн-форматі, а робити спроби саме гармонічного поєднання очної освіти та дистанційної. Такий синтез створює якісно нові компоненти професійної підготовки

службовців органів місцевого самоврядування. Як приклад, можна навести приклад комбінованого навчання у державній службі (хоча така практика є виправданою і для органів місцевого самоврядування. Так, В. Пархоменко на підставі аналізу практики комбінованого навчання при підвищенні кваліфікації працівників митних органів, наголошує, що такий формат навчання поєднує широкий перелік методів – від класичних (лекції, практичні та лабораторні заняття) до інтерактивних (комп'ютерні презентації, електронне навчання, освітні інтернет-курси). «Ці інструменти можуть застосовуватися як автономно, так і у взаємозв'язку, відкриваючи додаткові можливості для впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, посилення ролі слухачів як активних суб'єктів освітнього процесу, стимулювання творчої ініціативи науково-педагогічних і методичних працівників, а також розвитку сучасних наукових досліджень» [51, с. 52].

За інформаційно-аналітичним звітом НАДС за 2023 рік, 21,2 % учасників професійного навчання (7 707 осіб) обрали саме змішану форму навчання (поряд із дистанційною та очною), що підтверджує реальне, масове використання blended learning у системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [30].

«Суть комбінованого (змішаного) підходу полягає в тому, що частина змістових модулів або тематичних блоків опановується за класичною очною схемою, а інша частина – із застосуванням технологій дистанційного навчання. Конкретні пропорції такого розподілу залежать від готовності освітньої установи до впровадження відповідних технологій, а також від технічних можливостей та мотивації слухачів. Подібний формат у світовій практиці отримав назву «гнучке навчання» (flexible learning)» [51, с. 53].

Узагальнюючи різні наукові підходи, дистанційне навчання можна визначити як порівняно нову організаційну модель освіти, що базується на поєднанні кращих традиційних методів передавання знань із використанням

сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій, а також на засадах самоосвіти. Вона орієнтована на максимально широкий контингент слухачів – незалежно від рівня матеріального забезпечення, місця проживання або стану здоров'я. Така форма дозволяє застосовувати інтерактивні технології викладання, забезпечує можливість здобувати повноцінну вищу освіту та підвищувати кваліфікацію із суттєвими перевагами: гнучкістю, актуальністю змісту, зручністю, модульністю, економічністю, інтерактивністю та відсутністю просторових бар'єрів [79, с. 34].

Якщо досліджувати питання у ретроспективному розрізі, слід звернути увагу на те, що така форма навчання для службовців органів державної влади та місцевого самоврядування є не новою. Уже на початку 2000-х років в Україні були зроблені важливі кроки до інституційного оформлення дистанційної освіти в системі підготовки управлінських кадрів. Так, у 2001 р. створено навчально-науково-виробничий комплекс «Академія дистанційної освіти», покликаний консолідувати зусилля у сфері підготовки керівних кадрів органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та реалізувати сучасну стратегію їх професійного розвитку у дистанційному форматі [52]. До складу цього комплексу увійшли провідні заклади вищої освіти та галузеві наукові установи України.

Паралельно з центральними ініціативами активізувалися й регіональні структури. Наприкінці 1990-х років Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ за сприяння Посольства США в Україні, Університету Лондон Метрополітан (Велика Британія) та компанії «Дизайн для навчання» розробив десять дистанційних курсів для представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Ці програми були особливо важливими для тих посадовців, які не мали реальної можливості удосконалювати свій професійний рівень шляхом традиційного очного навчання [86, с. 39].

На практиці інституціоналізація дистанційної форми навчання для публічних службовців в цілому, та службовців органів місцевого самоврядування, зокрема, відбулася через створення спеціалізованих центрів дистанційної підготовки. Одним із перших у березні 2001 р. розпочав діяльність Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентові України. Технічна та фінансова підтримка його створення була надана урядом Канади (Канадською агенцією міжнародного розвитку) та Світовим банком у межах проєкту «Український центр глобального дистанційного навчання». Центр отримав сучасне технічне оснащення (системи аудіо- та відеоконференцій, синхронного перекладу, мультимедійні проектори й інтерактивні дошки тощо), а також функціональну систему відеоконференцзв'язку, яка забезпечувала проведення телемостів із країнами Європи, Азії, Америки та Африки за участю до 16 сторін одночасно. Важливим елементом технічної інфраструктури став відеоконференцсервер Polycom MGC-50, що об'єднував центри у Києві, Дніпрі, Львові, Одесі та Харкові, інтегруючи українські й іноземні навчальні заклади та партнерські організації. У 2005 р. на базі Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів створено Міжрегіональну мережу дистанційного навчання, яка пов'язала п'ять найбільших міст України і включала сім серверів системи дистанційної освіти та комплекси навчальних курсів, що дозволяло проводити лекційні заняття у форматі відеоконференцій і телемостів [84].

Подальший розвиток дистанційних технологій засвідчує приклад Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв, де у вересні 2007 р. створено відділ дистанційного навчання. Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті установи [13], відділ зосереджує свою діяльність на впровадженні інноваційних технологій у навчальний процес, організації занять для авторів дистанційних курсів щодо методики їх розроблення, координації підготовки дистанційних курсів, технічному

супроводі навчання слухачів Інституту публічного управління та кадрової політики, консультативній підтримці традиційних форм освіти з використанням дистанційних технологій, адмініструванні освітніх сайтів, каталогів відеолекцій, нормативно-методичних ресурсів тощо. Таким чином, дистанційна освіта поступово трансформувалася із поодиноких експериментів у цілісну, структуровану систему професійного навчання в провідних інституціях підготовки державних службовців. Відповідні центри й відділи фактично перетворилися на сучасні професійні платформи для співпраці, інтерактивної комунікації, навчання та саморозвитку фахівців (у подальших підрозділах буде розглянуто також платформи спільнот практиків).

За останні роки з'явилася значна кількість наукових і практичних напрацювань, присвячених методикам організації дистанційного навчання публічних службовців. Особливий інтерес викликають курси, орієнтовані на опанування ІТ-компетентностей. Показовим прикладом у цій площині є дистанційний курс «Технології електронного урядування», розроблений у рамках навчальної компоненти Програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що реалізовувалася в Україні у 2020 рр. і була спрямована на впровадження соціальних інновацій у сфері публічного управління [22, с. 143–145].

В цілому, опанування окремих аспектів розвитку цифрових технологій службовцями органів місцевого самоврядування здійснюється в межах підвищення рівня цифрової грамотності. Цифрову грамотність можна розуміти як володіння достатнім обсягом знань про цифрові технології, інформаційно-телекомунікаційні засоби та інтернет-ресурси, що забезпечують доступ до інформації, її опрацювання, систематизацію й використання у професійній діяльності.

Для службовців органів місцевого самоврядування у сучасних умовах цифрова грамотність перетворюється на обов'язкову складову професійної компетентності, оскільки цифрові технології інтегровані в

роботу всіх органів влади. Вона передбачає, зокрема: 1) наявність знань щодо: поточного стану державної інформаційної політики України; ключових напрямів електронної взаємодії держави й суспільства; інструментальних технологій електронного надання управлінських послуг органами публічної влади; основних цифрових трендів, що впливають на функціонування реального сектору публічного управління; 2) сформовані вміння ефективно користуватися цифровими технологіями, ресурсами інформаційних мереж Інтернет, телекомунікаційними засобами та іншими діджитал-інструментами у процесі виконання службових повноважень.

О. Шматко, аналізуючи можливості дистанційної освіти, виділяє кілька груп методів її реалізації, зокрема такі, як: «методи навчання через взаємодію слухача з освітніми ресурсами за мінімальної участі викладача (самоосвіта). Для них характерний мультимедійний підхід: створення друкованих, аудіо- та відеоматеріалів, а також ресурсів, що доставляються комп'ютерними мережами; методи індивідуального навчання, коли вибудовується взаємодія «один на один»: «слухач – викладач» або «слухач – слухач»; методи репрезентації навчального матеріалу викладачем, традиційні для класичної освіти, які набувають нового змісту завдяки сучасним ІКТ (лекції, записані на аудіо- чи відеоносії, трансляції по радіо чи телебаченню, «е-лекції», що поширюються електронною поштою або через освітні бази даних); методи, засновані на активній взаємодії всіх учасників навчального процесу («навчання багато до багатьох»), значущість яких зростає зі розвитком телекомунікаційних навчальних технологій» [87, с. 256].

Вбачається, що для службовців органів місцевого самоврядування найбільш поширена група методів та, що пов'язана з отриманням знань за допомогою онлайн-лекцій та інших матеріалів, що надаються відповідними спікерами-викладачами та записуються/відтворюються за допомогою засобів ІКТ. При цьому особливого поширення набули вебінари як одна з бюджетних, організаційно-доцільних форм навчання,

що дозволяє поєднувати професійну діяльність із підвищенням кваліфікації. Ця форма зберігає значний інноваційний потенціал практично в усіх регіонах України.

Водночас розширюється й коло адресатів дистанційного навчання: якщо раніше основний акцент робився на діючих державних службовцях і посадових особах місцевого самоврядування, то на теперішній час дедалі частіше порушується питання про включення до таких програм і осіб, які перебувають у кадровому резерві. При цьому, залучення осіб, які перебувають у резерві, на думку М. Синявіної є виправданим, оскільки дистанційна робота з резервом, у тому числі на умовах аутсорсингу, дозволяє, з одного боку, підвищити якість і результативність підготовки майбутніх управлінців, а з іншого – розвантажити кадрові служби, які часто не мають достатніх ресурсів для комплексної роботи в цьому напрямі. На її думку, ефективність інституту кадрового резерву можлива лише за умови впровадження нових форм і методів його функціонування, а співпраця закладів вищої освіти з керівниками та кадровими службами органів влади забезпечує зближення теоретичної підготовки майбутніх управлінців із вимогами їх майбутньої практичної діяльності [75, с. 49].

До переваг дистанційного навчання фахівці відносять економію витрат на відрядження та проживання здобувачів освіти, можливість залучення до освітнього процесу працівників без тривалого відриву від виконання службових обов'язків, а також доступ до виступів викладачів і експертів, які через територіальну віддаленість або завантаженість не можуть брати участь у традиційних аудиторних заняттях. Сучасні дистанційні формати характеризуються зростанням рівня інтерактивності: класичні електронні підручники, форуми й чати доповнюються відеоконференціями, спілкуванням через сервіси, як приклад ZOOM, Google-Meeting, а також вебіарами [3, с. 17].

Сам термін «вебінар» (від web – «мережа», seminar – «семінар») відображає трансформацію класичної форми семінарського заняття під

впливом інтернет-технологій. У наукових працях вебінар розглядається не лише як форма, а й як технологія, що забезпечує проведення синхронних інтерактивних освітніх заходів і створює інструменти для дистанційної спільної діяльності учасників [43, с. 13]. Суттєве значення має забезпечення постійного зворотного зв'язку з аудиторією в режимі реального часу. Інтерактивність вебінару досягається завдяки онлайн-опитуванням, візуалізації обговорення, можливості робити нотатки, ставити запитання, обмінюватися файлами, записувати й надалі поширювати матеріали заходу [43, с. 120].

Також варто акцентувати увагу на тому, що вебінар як інтерактивна форма дистанційного навчання передбачає не лише трансляцію матеріалу викладачем, а й активну участь слухачів – можливість ставити запитання, відповідати на них в усній чи письмовій формі, брати участь в обговореннях. При цьому функції організатора конференції можуть передаватися іншим учасникам. На відміну від традиційної відеоконференції, вебінар дає змогу одночасно демонструвати різні види навчальних матеріалів (презентації, вебсайти, текстові документи, робочий стіл викладача), використовувати віртуальні «дошки» для візуалізації схем і формул, а за потреби – підключати слухачів до спільної роботи над контентом [43, с. 24].

Особливо вагомими переваги вебінарів є у контексті освіти службовців органів місцевого самоврядування, а отже й для системи підвищення кваліфікації публічних службовців. Слухачі отримують можливість брати участь у навчанні без фізичної присутності в аудиторії, не обмежуючи себе жорсткими часовими рамками: доступ до записів дозволяє поєднувати навчання з робочим графіком, формувати власну «базу» освітніх вебінарів для повторного перегляду у зручний час, поєднувати перегляд із веденням особистих конспектів. Вебінар постає як готовий електронний продукт, який може стати результатом спільної діяльності викладача та слухачів [44, с. 127]. Водночас залишається низка

дискусійних питань – передусім щодо нормативно-правового врегулювання навчання у формі вебінарів, захисту прав інтелектуальної власності на навчальні матеріали, забезпечення конфіденційності тощо [80, с. 174; 76, с. 151–152].

Окремий важливий напрям професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування пов'язаний із використанням тренінгів як інноваційної форми освітньої діяльності. Підвищення рівня професійної компетентності реалізується через спеціальні курси, семінари, тренінги, стажування. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. було затверджено Порядок організації і проведення тренінгів для державних службовців категорії «А» [58], який діяв до 2020 р. Попри втрату чинності цього документа, сам підхід, коли підвищення професійної компетентності керівників чітко прив'язується до тренінгових форматів, свідчить про визнання їхньої особливої ролі. Тренінг, за результатами дефінітивного аналізу, проведеного В. Помилуйко, трактується як багатофункціональний метод зміни психологічних характеристик особи чи групи, засіб психологічного впливу, система інтенсивних тренувань, особлива форма навчання, метод розвитку здатності до навчання та система цілеспрямованих впливів, що сприяють формуванню необхідних професійних якостей [53, с. 472].

З позицій інноваційності О. Шевчук визначає тренінг як динамічну форму групового навчання, у ході якої відбувається активне засвоєння знань, умінь і навичок, що відповідає вимогам сучасного суспільства. Р. Баклі та Дж Кейпл розглядають його як сплановані систематичні зусилля, спрямовані на зміну або розвиток знань, навичок та установок працівників для більш ефективного виконання професійної діяльності [85]. Форма тренінгу дозволяє поєднувати діагностику, навчання й розвиток, використовувати різноманітні інтерактивні інструменти – групові дискусії, ділові ігри, «мозковий штурм», мінілекції, психологічні вправи.

Загалом сучасні підходи до змісту та форм професійної підготовки державних службовців демонструють стійку тенденцію до розширення інтерактивних форматів і широкого залучення ІТ-технологій. Ця тенденція корелює з глобальними процесами у сфері освіти. О. Коневщинська, спираючись на прогностичні дослідження, здійснені Європейською комісією щодо перспектив отримання освіти й підвищення кваліфікації в Європі на період 2020–2030 рр., підкреслює, що відкриті інтернет-формати навчання поступово стають традиційними; мобільні пристрої перетворюються на основний інструмент здобуття знань; паперові підручники витісняються мультимедійним контентом; віртуальні освітні середовища й відкриті ресурси набувають статусу повноцінних елементів академічної інфраструктури; розвиваються системи взаємного групового навчання, а віртуальна мобільність долає бар'єри між національними системами освіти [37].

У цьому контексті лекції, семінари, практичні заняття, що традиційно використовуються при підготовці службовців органів місцевого самоврядування, поступово проходять процес «переформатування»: до них інтегруються інноваційні компоненти – інтерактивні методи, електронні освітні ресурси, дистанційні платформи. Внаслідок цього система професійної підготовки службовців органів місцевого самоврядування істотно змінюється під впливом вимог сьогодення: навчання набуває випереджального характеру, покликаного забезпечити суспільство корпусом управлінців, здатних ефективно діяти в умовах динамічних трансформацій, цифровізації та зростання запиту на якісне публічне управління.

Щодо форм дистанційного навчання, зокрема їх градації, варто за критерій обрати саме поєднання організації освітнього процесу, рівня інтерактивності та ступеня самостійності слухача. У сучасній практиці можна виокремити кілька базових форм, які, як правило, комбінуються між собою в межах єдиної програми підвищення кваліфікації.

1. Асинхронне індивідуальне навчання на основі електронних курсів (LMS-платформ, модульних програм, відеолекцій, електронних підручників, тестових завдань). У цій формі публічний службовець самостійно опановує навчальні матеріали у зручному для себе темпі, маючи доступ до ресурсу 24/7. Такий формат дозволяє поєднувати навчання з виконанням службових обов'язків, забезпечує диференціацію змісту за напрямками діяльності (кадрове забезпечення, електронне урядування, антикорупційна політика тощо) та створює умови для індивідуальних траєкторій професійного розвитку [32].

2. Синхронне дистанційне групове навчання, яке реалізується у формі вебінарів, онлайн-семінарів, відеолекцій у режимі реального часу, віртуальних «круглих столів» та тренінгових занять. Для цієї форми характерна одночасна присутність викладача й групи слухачів у єдиному онлайн-просторі, можливість безпосереднього обговорення, постановки запитань, участі в опитуваннях, ділових іграх, моделюванні управлінських ситуацій. Саме синхронний режим дозволяє максимально наблизити дистанційне навчання до традиційної аудиторної взаємодії, зберігаючи при цьому гнучкість щодо місця перебування учасників.

3. Змішана (комбінована) форма навчання, у межах якої очні заняття цілеспрямовано поєднуються з дистанційними технологіями. Частина змісту засвоюється під час стаціонарних лекцій, практичних занять, тренінгів, інша – через онлайн-курси, вебінари, самостійну роботу з електронними ресурсами. Такий формат є особливо продуктивним для публічних службовців, оскільки дозволяє поєднати переваги безпосередньої комунікації (можливість живого обговорення складних кейсів, формування довіри в групі) з гнучкістю та технологічністю дистанційних форм, мінімізуючи тривалі відриви від роботи [34, с. 105].

4. Мережева взаємодія та навчання в спільнотах практиків, що реалізується через професійні онлайн-платформи, форуми, закриті групи, чати, віртуальні робочі простори. У цьому випадку домінують

горизонтальні зв'язки між самими публічними службовцями: обмін досвідом, обговорення типових проблем публічного управління, спільна розробка рішень, взаємне рецензування документів, участь у тематичних дискусіях. Така форма відіграє важливу роль у підтримці неперервного професійного розвитку, формуванні корпоративної культури публічної служби та закріпленні результатів формального навчання.

5. Індивідуальні онлайн-консультації та менторство (персональні сесії з викладачем, тренером, наставником), що дозволяють налаштовувати навчання під конкретні потреби службовця чи органу влади. У сукупності зазначені види форм дистанційного навчання створюють гнучку, багаторівневу систему професійного розвитку публічних службовців, здатну оперативно реагувати на виклики публічного управління та запити суспільства [31, с. 100].

Слід зробити висновок, що дистанційна форма навчання для службовців органів місцевого самоврядування – це організаційно-педагогічна модель професійної підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, за якої освітній процес здійснюється переважно із просторовим відокремленням викладача й слухача, на основі інформаційно-комунікаційних технологій, поєднання синхронної та асинхронної взаємодії, що дає змогу без відриву або з мінімальним відривом від виконання службових обов'язків цілеспрямовано формувати, оновлювати та поглиблювати їхні професійні, управлінські, цифрові й комунікативні компетентності відповідно до актуальних потреб публічного управління та публічних послуг.

2.3. Перевірка ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування

Діяльність органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення повинна буде ефективною. З урахуванням цього, кадровий склад службовців місцевого самоврядування повинен не тільки відповідати усім встановленим вимогам, а й постійно удосконалюватись та підвищувати рівень своєї професіоналізації.

У зв'язку з цим, важливою є постійна перевірка ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, адже дозволяє визначити рівень кожного службовця місцевого самоврядування окремо та усіх зокрема, а отже зробити висновок про ефективність відповідного місцевого самоврядування в цілому.

Реальне визначення цих показників неможливе без проведення оцінювання службовців місцевого самоврядування. Поряд із цим варто наголосити, що процес оцінювання результатів діяльності службовців місцевого самоврядування не може зводитися виключно до контролюючої функції. Його призначення є значно ширшим і охоплює комплекс завдань, спрямованих на досягнення таких ключових цілей:

- забезпечення розуміння службовцями змісту виконуваних ними функцій та стратегічних цілей місцевого самоврядування;
- формування належної виконавської дисципліни та орієнтації діяльності працівника у потрібному для місцевого самоврядування напрямі;
- отримання даних, необхідних для оцінювання обґрунтованості та якості управлінських рішень місцевого самоврядування;
- сприяння професійному розвитку службовців місцевого самоврядування та розкриттю їхнього потенціалу;
- інформування персоналу про очікування керівництва щодо результативності їхньої роботи у місцевому самоврядування;

- створенні умов для самооцінювання ефективності діяльності службовців місцевого самоврядування та виявлення напрямів її удосконалення;
- забезпечення об'єктивної основи для управління кар'єрним просуванням та призначення додаткових стимулюючих виплат службовців місцевого самоврядування.

Виходячи з наведених завдань, оцінювання результатів діяльності службовців місцевого самоврядування має переслідувати дві взаємопов'язані цілі: 1) аналіз ефективності роботи службовців місцевого самоврядування на кожному конкретному робочому місці; 2) використання отриманих даних як складової загальної оцінки якості управлінської діяльності органу місцевого самоврядування.

При цьому, одним із найбільш ефективних механізмів оцінювання роботи службовців виступає їхня атестація. У сучасній науковій та навчальній адміністративно-правовій літературі проблематиці атестації службовців місцевого самоврядування приділено недостатньо уваги, хоча на практиці цей інститут має істотне значення для організації діяльності персоналу органів місцевого самоврядування. Проте, цілком очевидно, що належний порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування неможливий без регулярного здійснення атестації.

Загалом існування інституту атестації службовців місцевого самоврядування прямо зумовлене функціонуванням комплексного соціально-правового інституту служби в органах місцевого самоврядування. Під останнім розуміють системну сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають під час організації служби в органах місцевого самоврядування, виконання службовцями місцевого самоврядування покладених на них функцій і обов'язків, а також реалізації повноважень місцевого самоврядування та у визначених законом випадках повноважень органів державної виконавчої влади.

У наявних довідкових юридичних джерелах правові засади атестації висвітлено лише частково. Визначення поняття «атестація» ускладняється тим, що різні науковці пропонують власні інтерпретації цього терміну, що призводить до множинності дефініцій. Унаслідок цього в науковій спільноті досі відсутнє єдине, загальновизнане розуміння сутності атестації.

Звернення до тлумачення слова «атестація», що наводиться у тлумачних словниках вказує на наступне. У тлумачному словнику української мови слова «атестація» визначається як дія за значенням атестувати [77]. У свою чергу слово «атестувати» має два значення: 1) надавати кому-небудь якесь звання; 2) давати кому-, чому-небудь атестацію, характеристику [77].

В інших тлумачних словниках містяться наступні визначення: 1) дослідження об'єкта з метою виявлення його відповідності певним вимогам, а також видача відповідного документа – атестата; 2) характеристика фахових знань і ділових якостей службовця [11]. З етимологічної позиції термін «атестація» означає визначення рівня професійної підготовки, знань, умінь працівника чи службовця, а також характеристику його здібностей, ділових та інших якостей. Виходячи з такого смислового наповнення, будь-яка процедура встановлення кваліфікації або оцінювання певних властивостей особи у межах конкретного виду діяльності може бути охарактеризована як атестація. У цьому широкому трактуванні до явищ атестаційного характеру належать присвоєння наукових ступенів, наукових звань, складання державних іспитів та інші подібні процедури. Таким чином, атестацією у широкому розумінні виступає оцінювання професійного рівня, знань, умінь, а також відповідності ділових, особистісних і навіть політичних якостей працівника, учня чи громадянина вимогам певної професії, спеціальності чи посади.

Енциклопедичний юридичний словник надає таке визначення поняття «атестація» як визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді [10, с. 26]. Видається, що у наведеному визначенні загалом коректно окреслено ключові риси атестації як правового інституту та, хоча й недостатньо детально і з певними неточностями, відображено її службове значення. Водночас зводити призначення атестації виключно до контролюючої складової означає штучно звужувати її зміст та некоректно інтерпретувати законодавчі положення, що її регулюють.

Аналіз законодавства вказує на активне послугування терміном «атестація». При чому у залежності від сфери, у якій вживається цей термін, але загальна тенденція засвідчує, що під «атестацією» як правило розуміється процедура перевірки та оцінки або встановлення відповідності.

У положеннях чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначення поняття «атестація» немає. Хоча у положеннях зазначеного Закону поняття «атестація» вживається 22 рази. Звертаючи увагу на контекст, у якому використовується цей термін стає зрозумілим його важливість у контексті регулювання служби в органах місцевого самоврядування. Так, атестація вживається з метою формалізації права службовців місцевого самоврядування на просування по службі (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») та визначенні службовців місцевого самоврядування, з яких формується кадровий резерв (ч. 3 ст. 16 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Усі інші випадки, у яких зустрічається поняття «атестація», зафіксовані у назві та положеннях ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яка безпосередньо присвячена атестації службовців місцевого самоврядування.

З урахуванням цього слід охарактеризувати законодавче визначення змістовних ознак атестації службовців місцевого самоврядування у відповідності до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У положеннях ч. 1 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що «з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації» [65].

Зі змісту цієї норми вбачається, що законодавець перед атестацією ставить одночасно декілька цілей:

- оцінити ділові якості службовців місцевого самоврядування;
- оцінити професійні якості службовців місцевого самоврядування;
- оцінити кваліфікацію службовців місцевого самоврядування.

Слід охарактеризувати визначені цілі.

Ділові якості, у науковій літературі визначаються як «сукупність спеціальних характеристик, що постійно формуються, удосконалюються та виявляються при виконанні реалізації встановлених повноважень, завдань і обов'язків та визначають їх ефективність та результативність, швидкість прийняття рішень, досягнення цілей, попередження й усунення негативних ситуацій [68, с. 202-203]. Примітно, що поряд із діловими якостями зазвичай у законодавстві вказуються також моральні якості службовців, які визначаються як «сукупність стійких особистісних рис, сформованих на основі моралі, моральних норм, традиційних духовних уявлень і культурних цінностей, що склалися у суспільстві та які визначають типові моделі поведінки і дають змогу їх охарактеризувати з моральної точки зору [68, с. 202].

З урахуванням цього можемо зазначити, що оцінка ділових якостей передбачає визначення наявних у службовця місцевого самоврядування спеціальних характеристик, які необхідні під час реалізації повноважень, завдань і обов'язків, передбачені чинним законодавством.

Професійні якості службовців місцевого самоврядування можна визначити як інтегровану систему знань, навичок, компетентностей та особистісних характеристик, що забезпечує високий рівень ефективності виконання посадових обов'язків, прийняття управлінських рішень та реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до вимог законодавства і стратегічних завдань громади.

У відповідності до цього оцінка професійних якостей службовців місцевого самоврядування передбачає встановлення зазначених знань, навичок, компетентностей та особистісних характеристик службовців місцевого самоврядування, що згідно з законодавством необхідні для належного та ефективного виконання поставлених завдань, функцій та повноважень.

У найбільш загальному вигляді «кваліфікація службовців місцевого самоврядування» може бути визначена як рівень професійної підготовки, знань, навичок, компетентностей та практичного досвіду, який дозволяє виконувати посадові обов'язки відповідно до вимог законодавства, стандартів державної служби та потреб органів місцевого самоврядування, забезпечуючи ефективність управлінських рішень і реалізацію завдань громади.

Оцінка кваліфікації службовців місцевого самоврядування здійснюється задля визначення рівня зазначених показників, а її результати свідчать про здатність або відповідно нездатність виконувати поставлені завдання, функції та повноваження.

Також до змістовних характеристик атестації, що встановлені у положеннях ч. 1 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» належать поширення на визначений суб'єктний склад та систематичність проведення. Їх також слід охарактеризувати.

Така риса атестації службовців місцевого самоврядування як поширення на визначений суб'єктний склад означає, що атестації підлягають не усі без виключення службовці місцевого самоврядування, а лише їх певна частина, визначена у встановленому порядку чинним законодавством.

Аналіз положень ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» свідчить, що коло службовців місцевого самоврядування, які підлягають атестації визначається від зворотного, тобто законодавчим визначенням перелік службовців місцевого самоврядування, які не піділяють атестації. Так, у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що «атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк» [65].

Із змісту цього положення вбачається, що у ньому одночасно використано декілька способів визначення кола службовців місцевого самоврядування, які не підлягають атестації.

Перший полягає у використанні чіткої вказівки на посаду службовця місцевого самоврядування, яка не підлягає атестації (наприклад, сільські, селищні, міські голови, працівники патронатної служби). Сам факт зайняття однієї з цих посад місцевого самоврядування звільняє особу від проходження атестації. Слід зазначити, що усі із названих посад можуть бути віднесені до так званих «політичних» посад

місцевого самоврядування та патронатні службовці, які здійснюють допоміжну роль.

Другий – у встановленні ознак, за наявності яких особа звільняється від проходження атестації (наприклад, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк). Аналіз цих ознак свідчать про те, що вони насамперед виступають пом'якшувальними та лише відтермінують проходження атестації на пізніший термін, але в них зафіксовані обставини, які об'єктивно ускладнюють або, навіть, унеможлиблюють проходження зазначеними особами атестації. Це свого роду є підтримкою зазначених осіб, у зв'язку з цими обставинами, та їх збереженні у якості службовців місцевого самоврядування.

Систематичність проведення атестації означає те, що службовці місцевого самоврядування проходять атестацію періодично, із законодавчо визначеною інтегральністю. Так, у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що атестація проводиться один раз на 4 роки підлягають. Отже, службовці місцевого самоврядування за загальним правилом проходять атестацію кожні чотири роки проходження служби в органах місцевого самоврядування [65].

Таким чином, атестація є багатоетапною діяльністю, зміст якої повністю розкривається лише за умови належного та злагодженого функціонування всього атестаційного механізму. Її ефективність забезпечується послідовним проходженням таких структурних елементів:

- підготовка до проведення атестації;
- здійснення оцінювання та контроль за результативністю роботи службовців місцевого самоврядування;
- ухвалення відповідним керівним органом або керівником управлінських рішень за результатами атестації службовців місцевого самоврядування;

- реалізація рекомендацій атестаційних комісій щодо поліпшення діяльності як окремих службовців місцевого самоврядування, так і всієї структури органу місцевого самоврядування;

- врегулювання спорів, що виникають у зв'язку з процедурою атестації та її підсумками;

- підбиття загальних результатів атестації;

- поширення позитивного досвіду роботи з проведення атестацій.

Сутність атестації службовців місцевого самоврядування виявляється насамперед через її завдання. Відповідно до чинного законодавства основною метою атестації є визначення відповідності працівника займаній посаді, зокрема встановлення рівня його професійної підготовки. Проте цим завдання атестації не обмежуються. До них також належать: практичне забезпечення дії принципів служби місцевого самоврядування; гарантування законності у функціонуванні системи служби в органах місцевого самоврядування; формування високопрофесійного кадрового складу органів місцевого самоврядування; виявлення потенціалу службовця для можливого кар'єрного зростання; застосування стимулюючих заходів, а також підвищення рівня дисципліни та відповідальності; забезпечення ефективного механізму службового просування; підтримання стабільності у сфері служби в органах місцевого самоврядування; сприяння підвищенню кваліфікації та професійного рівня в органах місцевого самоврядування; запобігання правопорушенням і протидія корупції у системі служби в органах місцевого самоврядування.

Сутність, зміст і характерні риси атестації визначаються також її принципами, які утворюють цілісну, внутрішньо узгоджену систему та перебувають у взаємозв'язку один з одним. При цьому, ключове значення в інституті атестації службовців місцевого самоврядування мають її принципи, які формують сутність процесу, окреслюють його цілі та функції, а також регламентують порядок проведення атестаційних заходів.

Визначаючи правову сутність принципів атестації службовців місцевого самоврядування, слід підкреслити, що вони виникають як результат інтеграції принципів служби в органах місцевого самоврядування та принципів адміністративного права. При цьому мова йде не про просте поєднання цих принципів, а про їхню практичну реалізацію у процесі оцінювання діяльності службовців місцевого самоврядування, тобто в рамках атестаційного провадження.

Узагальнення принципів служби в органах місцевого самоврядування та особливостей атестаційного процесу дозволяє виділити систему принципів атестації службовців місцевого самоврядування, до якої входять: позапартійність; загальність атестації; гласність; презумпція відповідності; колективність оцінки; періодичність (систематичність); об'єктивність оцінки; комплексність оцінки; обґрунтованість оцінки; визначеність вимог; диференціація вимог; дієвість атестації.

Результатом атестації, згідно з ч. 5 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» є формулювання атестаційною комісією відповідного висновку, зокрема:

- про відповідність займаній посаді – це найбільш прийнятний для службовця місцевого самоврядування результат, який є позитивним та засвідчує відповідність особи займаній посаді, а отже і визначеним законодавством вимогам до ділових та професійних якостей, а також кваліфікації службовця місцевого самоврядування;
- про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо) – у даному випадку атестаційна комісія обов'язково викладає умову, за якої особа може бути залишена на займаній посаді. При цьому, виконання цих умов та відповідно підтвердження результату є обов'язковим;

– про невідповідність займаній посаді – це найбільш негативний для особи результат, який свідчить про неможливість подальшого зайняття цієї посади місцевого самоврядування.

З урахуванням сформульованого висновку атестаційна комісія в обов'язковому порядку повинна запропонувати один з варіантів:

1) визнати посадову особу атестованою – ця пропозиція відповідає висновку про відповідність займаній посаді, оскільки службовець місцевого самоврядування фактично підтвердив здатність здійснювати завдання, функції та повноваження на займаній посаді;

2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи) – ця пропозиція відповідає висновку про відповідність займаній посаді за певних умов. З урахуванням цього, атестаційна комісія визначає умови, які службовцю місцевого самоврядування слід виконати та за його згодою призначає повторне атестування;

3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду – ця пропозиція відповідає висновку про відповідність займаній посаді, але одночасно з цим засвідчує, що службовець місцевого самоврядування володіє якостями, які дозволяють йому претендувати на більш вищі посади, реалізовувати просування по службі;

4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади – ця пропозиція відповідає висновку про невідповідність займаній посаді. У даному випадку атестаційна комісія, встановивши невідповідність кваліфікації особи займаній посаді, але разом з тим може запропонувати іншу посади, якій особи буде відповідати за своєю кваліфікацією. Крім того, у п. 21 Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1440 [61] передбачено, що «посадова особа, визнана за результатами атестації такою, що не відповідає займаній посаді,

звільняється з роботи відповідно до п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України».

При цьому, згідно з абз. 7 п. 14 зазначеного Типового положення кожна рекомендація повинна мати відповідне обґрунтування [61].

Одразу слід зауважити, що висновок атестаційної комісії має рекомендаційний характер (ч. 6 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), а тому не є обов'язковим для відповідного сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради.

У підсумку слід зазначити, що атестація службовців місцевого самоврядування – це врегульована нормативними актами процедура комплексного, періодичного оцінювання професійної компетентності, результативності службової діяльності, дотримання етичних і антикорупційних стандартів, а також відповідності посадової особи вимогам займаної посади, яка здійснюється уповноваженою комісією з метою ухвалення обґрунтованих рішень щодо подальшого проходження служби, просування по службі, формування кадрового резерву та визначення потреб у професійному навчанні, що проводиться з урахуванням визначених принципів.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки:**

Виокремлено такі підходи до розуміння поняття «професіоналізація службовця публічної служби», як: 1) процедурний; 2) соціалізаційно-адаптивний; 3) компетентнісний; 4) аксеологічний та культурологічний. Обґрунтовано, що процедурний підхід є нормативно обумовленим та передбачає, що професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування – це цілеспрямований, нормативно врегульований та організаційно забезпечений порядок формування, підтримання й розвитку у посадових осіб органів місцевого самоврядування комплексу спеціальних знань, умінь, навичок, етичних цінностей і установок, необхідних для ефективного, відповідального та публічно орієнтованого виконання їхніх повноважень в інтересах територіальної громади.

Визначено, що принципи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування – це система базових вимог, ідей та нормативно закріплених орієнтирів, які визначають зміст, спрямованість і правила формування, розвитку та реалізації професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечуючи їх компетентність, доброчесність і орієнтацію на інтереси територіальної громади. Виокремлено та охарактеризовано такі принципи, як: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права та законності; гуманізму, соціальної справедливості та пріоритету прав людини; професіоналізму, компетентності, ініціативності, доброчесності та відданості публічній справі; відповідальності та підконтрольності; самостійності кадрової політики громади; стабільності корпусу службовців і комфортності умов праці; перспективності, прогресивності та оперативності.

Виокремлено та охарактеризовано багаторівневу систему правового регулювання професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, яка складається із таких рівнів, як: 1) міжнародно-

правовий (Європейська хартія місцевого самоврядування, інші акти Ради Європи, документи та рекомендації ЄС, стандарти good governance, антикорупційні та HRM-стандарти); 2) конституційний – норми Конституції України, які визначають місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади, гарантують рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, закріплюють принципи законності, народовладдя, підзвітності, матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування тощо; 3) законодавчий – сукупність як загальних, так і спеціальних законодавчих актів; 4) підзаконний – постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази НАДС, МОН, інших центральних органів виконавчої влади; 5) локальний – положення про виконавчі органи, про структурні підрозділи та служби персоналу; 6) індивідуально-правовий – розпорядження (накази) що стосуються питань проходження служби окремими посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Здійснено аналіз нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зокрема з позиції порівняльної характеристики із чинним законом. Акцентовано увагу на тому, що законодавець зробив спробу уніфікувати підхід до регулювання відносин щодо проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

З'ясовано, що адаптація зарубіжного досвіду професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування має для України не лише теоретичне, а практичне значення, оскільки безпосередньо пов'язана з успішністю реформи децентралізації, євроінтеграційним курсом держави та необхідністю повоєнного відновлення територіальних громад. Виокремлено такі пріоритетні напрями врахування зарубіжного досвіду професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, як:

- а) нормативно-правове забезпечення професіоналізації – адаптація законодавства у сфері служби в органах місцевого самоврядування з

європейськими стандартами; б) ґрунтування кадрової політики на компетентнісному підході; в) ефективна організація системи навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; г) посилення етичної складової служби в органах місцевого самоврядування; д) інтеграція цифрових технологій у професійну діяльність службовців органів місцевого самоврядування; е) розвиток механізмів участі громадськості в роботі органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що форми професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування становлять цілісну, внутрішньо диференційовану систему, спрямовану на підтримання належного рівня компетентності службовців та їх адаптацію до динамічних змін у публічному управлінні.

Здійснено класифікацію видів форм професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування залежності від: 1) ступеня формалізації та поєднання теоретичної й практичної складових: а) формальне; б) неформальне; в) інформальне; 2) характеру організації освітнього процесу: а) очне; б) дистанційне; в) змішане професійне; 3) оплатності: а) безоплатне; б) за рахунок державного фінансування; в) за власні кошти службовців органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано доцільність поділу професійного навчання службовців органів місцевого самоврядування у залежності від змісту та строковості (нормативно передбачений критерій класифікації): 1) підготовка спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»; 2) підвищення кваліфікації за довгостроковими та короткостроковими програмами; 3) стажування; в) самоосвіта.

Визначено, що дистанційна форма навчання для службовців органів місцевого самоврядування — це організаційно-педагогічна модель професійної підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, за якої освітній процес здійснюється переважно із просторовим відокремленням викладача й слухача, на основі

інформаційно-комунікаційних технологій, поєднання синхронної та асинхронної взаємодії, що дає змогу без відриву або з мінімальним відривом від виконання службових обов'язків цілеспрямовано формувати, оновлювати та поглиблювати їхні професійні, управлінські, цифрові й комунікативні компетентності відповідно до актуальних потреб публічного управління.

Виокремлено форми дистанційного навчання як способу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування за критерієм організації освітнього процесу, рівня інтерактивності та ступеня самостійності слухача на такі види: 1) асинхронне індивідуальне навчання на основі електронних курсів (LMS-платформ, модульних програм, відеолекцій, електронних підручників, тестових завдань); 2) синхронне дистанційне групове навчання, яке реалізується у формі вебінарів, онлайн-семінарів, відеолекцій у режимі реального часу, віртуальних «круглих столів» та тренінгових занять; 3) змішана (комбінована) форма навчання, у межах якої очні заняття цілеспрямовано поєднуються з дистанційними технологіями; 4) мережева взаємодія та навчання серед практиків, що реалізується через професійні онлайн-платформи, форуми, закриті групи, чати, віртуальні робочі простори; 5) індивідуальні онлайн-консультації та менторство (персональні сесії з викладачем, тренером, наставником), що дозволяють налаштовувати навчання під конкретні потреби службовця чи органу влади.

Обґрунтовано, що нормативно передбаченим та дієвим способом перевірки ефективності професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є атестація. Визначено, що атестація службовців місцевого самоврядування – це врегульована нормативними актами процедура комплексного, періодичного оцінювання професійної компетентності, результативності службової діяльності, дотримання етичних і антикорупційних стандартів, а також відповідності посадової особи вимогам займаної посади, яка здійснюється уповноваженою

комісією з метою ухвалення обґрунтованих рішень щодо подальшого проходження служби, просування по службі, формування кадрового резерву та визначення потреб у професійному навчанні, що проводиться з урахуванням визначених принципів.

Встановлено, що зі змісту ч. 1 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» вбачається, що законодавець перед атестацією ставить одночасно декілька цілей: 1) оцінити ділові якості службовців місцевого самоврядування; 2) оцінити професійні якості службовців місцевого самоврядування; 3) оцінити кваліфікацію службовців місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 С.
1. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf (дата звернення 12.10.2025).
2. Атаманчук С.Г. Державна служба. Кадровий потенціал: навчальний посібник. Харків, 2001. 216 с.
3. Баранцева К.К., Свешніков С.М. Методичні поради з проведення вебінарів. URL: <http://2014.moodlemoot.in.ua/course/view.php?id=52>. (дата звернення 12.10.2025).
4. Бибик С.П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С.Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. 623 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.
6. Біла-Тіунова Л.Р. Службове право України: підручник / Л.Р. Біла-Тіунова, О.М. Стець. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.19888> (дата звернення 10.10.2025).
7. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців. *Вісник державної служби України*. 2005. № 2. С. 32–33.
8. Бут В.А. Дистанційна система освіти в Україні та країнах світу: становлення й особливості державного регулювання. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012. № 1 (37). С.130–134.
9. Васютин Ю.С. Зарубіжний досвід державності / Ю.С. Васютин. Харків, 2003. 220 с.

10. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <https://1531.slovaronline.com/5684-%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення 10.10.2025).
12. Вибірчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення 01.10.2025).
13. Відділ дистанційного навчання. Національна Академія керівних кадрів культури і мистецтв. URL: <https://nakkkim.edu.ua/instituti/institutpublichnogo-upravlinnya-ta-kadrovoji-politiki/viddil-distantsijnogo-navchannya> (дата звернення 01.10.2025).
14. Войтович Р. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів місцевого самоврядування. *Аспекти самоврядування*. 2002. № 2. С. 3–7.
15. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Білоус-Осінь Т., Даниленко Ю. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
16. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 185 с.
17. Гришук А.Б. Розвиток управлінських компетенцій державних службовців: нормативно-правовий аспект. *Митна справа*. 2015. № 4 (100). С. 107–112.
18. Грішнова О.А. Новітні технології в економіці персоналу: нові можливості і нові виклики. *Вісник економічної науки України*. 2016. № 2. С. 52–56.

19. Гусак І. Шлях до професіоналізму на державній службі. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Gusak.pdf (дата звернення 07.10.2025).
20. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис.. ... канд.. юрид наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с. URL: <http://hdl.handle.net/11300/7803> (дата звернення 10.10.2025).
21. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О.Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
22. Дрешпак В.М. Підходи до розробки дистанційного курсу з електронного урядування для слухачів магістратури за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». *Теорія та практика державної служби*: матеріали наук. практ. конф. (м. Дніпро, 11 лист. 2016 р.) / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро, 2016. 202 с.
23. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
24. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба, 2011. 524 с.
25. Європейська інтеграція: навч. посіб. / С.В. Федонюк та ін.; за ред. С.В. Федонюка, В.Й. Лажніка. Луцьк, 2011. 760 с.
26. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Дата оновлення 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 01.10.2025).
27. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. Київ, 2019. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5> (дата звернення 01.10.2025).
28. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.

29. Інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні. *Юридичний вісник*, 2003. № 1. С. 45.

30. Інформаційно-аналітичний звіт про результати надання освітніх послуг закладами освіти на підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування за державним замовленням НАДС у 2023 році. Київ, 2024. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/державне%20замовлення/На%20сайт%20Інформаційно-аналітичний%20звіт-ПК-2023.pdf> (дата звернення 10.10.2025).

31. Іщенко А. Ю. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: перспективи для України. 2014. № 4 (33). С. 98–102.

32. Кагановська Т. Є. Організаційно-правові засади професійного розвитку державних службовців. URL: http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/2_7_2012/07_02_01.pdf (дата звернення 10.10.2025)

33. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків, 2010. 330 с.

34. Карпенко М.М. Розвиток дистанційного навчання як відповідь на сучасні виклики для України. 2014. № 4 (33). С.102–108.

35. Козюра І. В. Підготовка фахівців місцевого самоврядування : державний підхід. *Аспекти самоврядування*. 2006. № 4 (36). С. 30–33.

36. Колісніченко Н., Стойкова Г. Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи. URL: <https://goo.gl/fdtQ9J> (дата звернення 02.10.2025).

37. Коневщинська О.Е. Організація процесу електронного навчання з використанням технології вебінару. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2019. № 5 (25). URL: <http://www.journal.iitta.gov.ua>. (дата звернення 02.10.2025).

38. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к-96вр>. (дата звернення 02.10.2025).

39. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

40. Конституція України. Науково-практичний коментар: станом на 20 трав. 2018 р. / Я.О. Берназюк, А.Г. Бірюкова, Ю.О. Буглак [та ін.]; за заг. ред. К.І. Чижмарь, О.В. Лавриновича. Київ: Професіонал, 2018. 296 с.

41. Кушнір С.П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис. ... д-р філософ. у галузі права. Одеса, 2021. 215 с.

42. Лапшина В. Професіоналізація: сутність та структура поняття. URL: https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2005/04/54-58__no-2-3__vol-7__2005__UKR.pdf (дата звернення 02.10.2025).

43. Мельник Ю. В., Юрченко В. В., Богданова Н. В. Інноваційні технології навчання при підвищенні кваліфікації спеціалістів ДПС. *Теорія і практика підвищення кваліфікації (аспекти державної податкової служби)*. 2012. № 2 (4). С. 8–14.

44. Морзе Н. В., Кочарян А. Б., Варченко-Троценко Л. О. Вебінари як засіб підвищення кваліфікації викладачів. Інформаційні технології і засоби навчання. 2014. Т. 42, № 4. С.118–130.

45. Мустафаєва У.С. Правове забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування: стан та проблеми. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. №1. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Dutp/2010_1/index.htm. (дата звернення 02.10.2025).

46. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за ред. А.О. Селіванова, М.І. Іншина. Харків: Право, 2018. 552 с.

47. Негара Р.В. Стажування громадян із числа молоді в державних органах: зміст, правове регулювання, значення. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 131–141.

48. Нинюк І. Додержання етичних норм-головна умова формування кадрової служби органів виконавчої влади та самоврядних структур у Республіці Польща. *Вісник УАДУ*. 2000. № 1. С. 299–306.

49. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз: посібник. Київ, 2024. URL: <https://rm.coe.int/posibnyk-sluzhba-v-oms/1680afc37e> (дата звернення 10.10.2025).

50. Оболенський О. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. *Вісник державної служби України*. 2005. № 1. С. 20–27.

51. Пархоменко В.М. Розроблення програмного забезпечення системи підвищення кваліфікації персоналу митних органів України за комбінованою формою навчання (традиційна і дистанційна). *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка»*. 2010. № 2 (44). С. 52–56.

52. Положення про навчально-науково-виробничий комплекс «Академія дистанційної освіти»: Наказ Міністерства освіти і науки України, Академії педагогічних наук України, Української Академії державного управління при Президентові України від 12 черв. 2002 р. № 343/43/102. URL : <http://www.uapa-dlc.org.ua>. (дата звернення 02.10.2025).

53. Помилуйко В. Ю. Використання тренінгу в системі корпоративного навчання дорослих. *Проблеми сучасної психології*. Кам'янець-Подільський: Аксіома, 2015. Вип. 28. С. 469–480.

54. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення 30.09.2025 р.).

55. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 15.02.2025).

56. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 01.10.2025).

57. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF> (дата звернення 25.09.2025 р.).

58. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2016 р. № 536. Дата оновлення 16.06.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-п> (втратив чинність).

59. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»: Постанова КМУ від 29.07.2009 р. Дата оновлення: 23.07.2019 р. URL: [https://zakon.rada.gov, ua/ laws/show/789-2009.5DO%EF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009.5DO%EF) (Дата звернення 22.09.2025 р.)

60. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ НАДС від 03.03.2016 р. Дата оновлення 03.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16> . (дата звернення 10.10.2025)

61. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 26.10.2001 № 1440. Дата оновлення 09.08.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-п#Text> (дата звернення 28.09.2025 р.)

62. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. Дата оновлення: 27.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення 28.09.2025).

63. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 01.10.2025).

64. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення 30.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення 03.10.2025 р.).

65. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. Дата 30.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2025).

66. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. Дата оновлення 14.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (дата звернення 10.10.2025).

67. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. Дата оновлення: 08.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (дата звернення 01.10.2025).

68. Прокопенко В.В., Негара Р.В. Зміст дефініції «моральні, ділові якості» в національному законодавстві України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видав. дім «Гельветика», 2017. 328 с. С. 193–204.

69. Професіоналізація державної служби / Л.Г. Штика, Н.О. Бондарчук, Л. М. Гогіна та ін. Київ: НАДУ, 2008. 36 с.

70. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального

кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text> (дата звернення 10.10.2025).

71. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держаних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова КМУ від 06.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення 30.09.2025 р.).

72. Севтунов М. Ефективність розвитку професіоналізму службовця місцевого самоврядування як складник успішного просування по службі. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/3> (дата звернення 10.10.2025).

73. Селіванов С.В. Професіоналізація публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 32 (71). № 5. 2021. С. 30–35.

74. Серьогін С.М. Основні принципи та стандарти служби в органах місцевого самоврядування. *Управління сучасним містом*. 2000. С.2–8.

75. Синявіна М. Сучасні проблеми формування та пріоритети розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків. 2011. № 2 (6). С. 45–50.

76. Словінська О.Д. Вебінар як різновид електронної веб-конференції та його місце в комбінованому навчанні. *Вісник Житомирського державного університету. Серія: Педагогічні науки*. 2014. Вип. 1 (73). С.150–154.

77. Словник української мови: в 11 томах. Том 1, 1970. С. 70. URL: <https://sum.in.ua/s/atestacija> (дата звернення 10.10.2025).

78. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Дата оновлення: 21.07.2021 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text> (дата звернення 28.09.2025 р.).

79. Тохтамиш Т.О., Марченко О.В., Лісняк А.А. Методичне забезпечення дистанційного навчання у вищій школі. *Проблеми теорії та практики дистанційної освіти в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Харків, 26 жовт. 2017 р.). Харків, 2017. 48 с.

80. Трегубенко Г.П. Організаційно-правовий аспект управління інтелектуальною власністю в контексті дистанційного навчання державних службовців. *Проблеми та перспективи удосконалення управління інтелектуальною власністю*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 28 берез. 2013 р.) Полтава, 2013. С. 173–175.

81. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців: монографія / О.Ф. Мельников, В.Ф. Золотарьов, А.С. Немченко та ін. Харків, 2004. 232 с.

82. Фенхао Ч. Розвиток механізмів професіоналізації кадрів системи публічної служби в умовах євроінтеграції.: дис. д-р філософ. в галузі публічного управління та адміністрування. Київ, 2023. 223 с.

83. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 270 с.

84. Центр дистанційного навчання. Національна академія державного управління при Президентові України. URL : <http://academy.gov.ua/dlc> (дата звернення 10.10.2025).

85. Шевчук О.М. Тренінг як інноваційна форма соціально-педагогічної діяльності. *Актуальні проблеми підготовки соціальних педагогів*: матеріали наук.-метод. семінару. Умань: ПП Жовтий, 2013. 168 с. URL: <http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/handle/6789/474>. (дата звернення 10.10.2025).

86. Шевчук П., Карпук В. Дистанційне навчання у формуванні професійної компетентності працівників органів державної влади. *Вісник державної служби України*. 2005. № 2. С. 37–40.

87. Шматко О., Яковлєва І. Дистанційне навчання у вищих технічних навчальних закладах. *Сервер інформаційних технологій кафедри фундаментальних 270 дисциплін АПБУ. Теорія та методика навчання фундаментальних дисциплін у вищій технічній школі*. Кривий Ріг: Вид. відділ НМетАУ, 2003. 325 с.

88. 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles?utm_source=chatgpt.com (дата звернення 01.10.2025).

89. Ethical Codes of Polish Public Officials. Discussion Papers. № 8. Budapest: Open Society Institute, 1999. 26 p.

90. The Principles of Public Administration. Sigma, 2023. URL: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення 01.10.2025).