

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/12>**Качан Я.В.**

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито основні засади проходження публічної служби в Україні. Встановлено, що мета публічної служби полягає в систематизації та посиленні результативності процесів формування та виконання публічної влади та управління за умови одночасного поєднання міри відповідальності за дотримання посадових повноважень із гарантіями, яка надає публічна служба. Виділено низку основних вимог для роботи з кадрами, орієнтованих на принцип розвитку потенційних людських можливостей: поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи; створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях; створити умови для забезпечення людських прав; бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників; заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності в складній ситуації; створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності; впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання; провести комплексну експертизу діяльності (йдеться як про процес, так і про результат); підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство в майбутньому; гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником. Розглянуто загальні конституційні принципи державної служби та принципи її кадрової політики. Визначено перебування на публічній службі як інформаційно-аналітичну, планово-прогностичну підготовку рішень (зокрема й у формі цільових програм), організацію та виконання ухвалених держструктурою рішень, а також функцію контролю. Встановлено, що суть проходження публічної служби в межах системи управління соціально-економічним розвитком згідно з її визначенням базується на «забезпеченні повноважень держорганів». Виокремлено низку функцій, що має державна служба. Наведено механізм проходження публічної служби в Україні. Розглянуто основні проблеми у сфері публічної служби в Україні. Наведено напрями забезпечення стабільності в кадровому складі публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, мета, цілі, завдання, принципи, функції, кадрова політика, механізм.

Постановка проблеми. Нині потреба в реформуванні державної служби вимагає пошуку та теоретичної аргументації основних напрямів її розвитку. Найважливішим напрямом нової державної кадрової політики виступає формування фахового кадрового потенціалу публічної служби. Публічна служба була навмисно організована професійною роботою громадян, пов'язаною із реалізацією основних завдань і функцій держави, закріплених у Конституції України. Актуальність дослідження основних засад проходження публічної служби в Україні зумовлюється: становленням демократично-правової та соціально орієнтованої держави; необхідністю посилення конкурентоспроможності вітчизняної економіки; висуненням нових завдань та функцій публічної

служби, які спрямовані на задоволення суспільних потреб, забезпечення дотримання та захисту основоположних прав та свобод громадян держави; виконанням в Україні адміністративного реформування; потребою в забезпеченні ефективності роботи публічної служби; формуванням передумов у процесі підвищення престижу публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему проходження державної (публічної) служби досліджувало чимало науковців: Т.Е. Василевська, Н.Т. Гончарук, І.В. Макарова, Р.А. Науменко, В.М. Олуйко, Т.І. Пахомова, В.І. Тимцуник, С.М. Серьогін та інші. Проте малодослідженими є питання проходження публічної служби в процесі її модернізації.

Постановка завдання. Метою цієї статті є розкриття основних засад проходження публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна держава – як наймач та роботодавець – покликана постійно опікуватися «людським капіталом», який має у себе на службі. Таке завдання є постійним, на наш погляд, перш за все, через особливості кадрового складу державної служби, який є наділеним низкою владних повноважень особливим прошарком населення, що відіграє роль суб'єкта управління в соціальній, економічній, політичній системі, з якими державні службовці мають взаємодіяти на локальному рівні.

С.М. Серьогін пропонує розглядати публічну службу не як сукупність служб на різних рівнях і в різних підсистемах державного апарату, а як цілісний інститут, що слугує своїй державі і розв'язує суспільні проблеми [6, с. 12].

Мета публічної служби полягає в систематизації та посиленні результативності процесів формування та виконання публічної влади та управління за умови одночасного поєднання міри відповідальності за дотримання посадових повноважень із гарантіями, яка надає публічна служба.

У системі державної служби відстежуються тенденції та нововведення в галузі державного управління, аналізуються та впроваджуються найбільш актуальні ідеї та методи з урахуванням як політичних, так і економічних, соціальних факторів. Державні службовці вищого рівня ставлять на перше місце необхідність реформування світогляду підлеглих до сприйняття реформ, зацікавлюючи їх результатами змін. Державна служба має знаходити шляхи виживання в динамічному, турбулентному середовищі, пристосуванні (еволюційному та революційному) своїх цілей, структур, функцій, динаміки розвитку в напрямі децентралізації, дебюрократизації, збільшення різноманітності, адаптивності, збільшення активності взаємодії із зовнішнім середовищем, розвитку мережевих структур тощо. У такому аспекті сучасна модель державної служби має характеризуватися як модель державної служби з активними елементами, що є адаптивною та самоорганізується у відповідь на виклики зовнішнього середовища [5, с. 138].

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, впливають із Конституції та законів України. Суть їх полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності,

розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [7, с. 60].

В основу роботи з кадровими ресурсами, орієнтованої на те, щоб розвивати потенційні людські можливості, мають покладатися такі головні вимоги:

- поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи;
- створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях;
- створити умови для забезпечення людських прав;
- бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників;
- заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності у складній ситуації;
- створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності;
- впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання;
- провести комплексну експертизу діяльності (йдеться як про процес, так і про результат);
- підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство в майбутньому;
- гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником.

Слід погодитися з думкою Т.Е. Василевської, яка, характеризуючи етико-моральну сторону поведінки державних службовців, зазначає, що важливе значення відіграє нормативно-правове регулювання, оскільки законодавче закріплення етичних стандартів державної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави закріпити в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право належить до рівня моральних цінностей [1, с. 5–13].

На думку відомого науковця В. Олуйко, загальними конституційними принципами державної служби є: верховенство Конституції та законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями у процесі виконання службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав; пріоритет прав і свобод людини та громадя-

нина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини та громадянина; рівний доступ громадян України до державної служби; професіоналізм та компетентність; гласність (прозорість); відповідальність державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві тощо [4].

З огляду на вищезазначене, роль основних принципів у кадрових процесах, як і в кадровій політиці загалом, належить:

- гуманізму, який включає поважливе ставлення до індивідуальності людей, які перебувають на державній службі, гарантоване сприяння їхній ініціативі, здібностям і професійним навичкам, вимагає захищати конституційні права і свободи, честь та гідність громадянина, забороняє будь-яку форму дискримінації;

- науковій обґрунтованості якісного та кількісного показника кадрових ресурсів держслужби, вимог до того, якими професійними та особистісними рисами має володіти держслужбовець, чи відповідають вони перспективі суспільного і державного розвитку;

- легітимності процесу створення і змістового визначення кадрової політики, всебічному і повному правовому забезпеченню технологій кадрового спрямування, кожного заходу стосовно кадрового управління в галузі публічної служби;

- моральному характеру кадрових рішень, роботи з кадрами, технологій у кадровому сегменті, неприпустимості такого явища, як подвійні стандарти, коли відбирають, підбирають, навчають, оцінюють кадри, коли відбувається їхній професійний ріст;

- цілеспрямованості управління кар'єрним зростанням персоналу.

Функціональне призначення публічної служби як механізму забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму, завдання соціально-економічного та суспільно-політичного характеру, що постають нині перед нашою державою, розвиток засад громадянського та інформаційного суспільства, забезпечення реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного й неперервного надання їм публічних послуг, формування вітчизняної моделі державного управління, перспективи європейської інтеграції України зумовлюють потребу адекватності кількісного та якісного складу її кадрів щодо пріоритетних

завдань і викликів розвитку українського суспільства, утвердження демократичного державного управління [3, с. 5–6].

Перебування на публічній службі варто визначити як інформаційно-аналітичну, планово-прогностичну підготовку рішень (зокрема й у формі цільових програм), організацію та виконання ухвалених держструктурою рішень, а також функцію контролю.

Суть проходження публічної служби в межах системи управління соціально-економічним розвитком згідно з її визначенням базується на «забезпеченні повноважень держорганів», а коло нагальних задач визначатимуть, передусім, загальні функції управління, вимоги різних стадій циклу управлінського процесу, підготовка і прийняття рішень.

Державна служба, що являє собою найважливіший інститут державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій, функціонує в широкому спектрі суспільного життя. Аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити міру її ефективності та значущості [7, с. 61].

До того ж доцільно виокремити низку функцій, що має державна служба в рамках досліджуваних проблем: соціальна організація; соціальна комунікація; соціальна інформація; контроль; регулювання; виховання. Організуючи проходження публічної служби, необхідно приділити увагу притаманним йому функціям: кадровому прогнозуванню, плануванню, вертикальному і горизонтальному переміщенню кадрів; обліку, ранжуванню кадрів відповідно до посад, рангів, звань тощо, реалізація яких допоможе впорядкувати проходження служби державними службовцями.

Механізм проходження публічної служби в Україні наведено на рис. 1.

Водночас у сфері публічної служби є низка системних проблем, які нині зумовлюють необхідність її реформування й модернізації. Основними проблемами у сфері публічної служби є: по-перше, відсутність чіткого правового регулювання відносин у сфері публічної служби; по-друге, недостатня інституційна спроможність публічної служби; по-третє, низька ефективність управління людськими ресурсами в системі публічної служби. З метою гармонізації основних положень актів законодавства, що регулюють правове становище посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців і їх від-



Рис. 1. Механізм проходження публічної служби в Україні

Систематизовано автором

повідності європейським принципам публічного адміністрування доцільно розробити та прийняти закон України «Про публічну службу» [2].

Стабільності в кадровому складі публічної служби можна досягти, підвищивши професійний рівень кадрів завдяки навчанню, перепідготовці, підвищенню кваліфікаційного рівня, стимулюванню потреби займатися самоосвітою та самовдосконаленням. Професійному розвитку держслужбовців властиві ознаки складного механізму, завдяки якому формується, відтворюється кадровий корпус владних органів та управління, що має професійні, ділові і моральні риси, здатність обстоювати громадянські, суспільні і державні інтереси.

Щоб якісно виконувати посадові обов'язки в рамках державної служби, необхідно мати високий освітній рівень, ґрунтовні професійні і спеціальні знання, певні психофізіологічні характеристики, високі моральні принципи та поведінкові установки. Зрозуміло, що в процесі особистісного розвитку в держслужбовця формується потреба постійно підвищувати кваліфікацію та професійно самовдосконалюватися.

Висновки. Сформувати високопрофесійний кадровий склад на державній службі і службі в місцевому самоврядуванні – одне з найпріоритетніших завдань у сучасній кадровій державній політиці. Завдяки ключовій проблемі демократизації держави актуалізується питання здатності

та вмінь держслужбовців і посадовців місцевих адміністрацій до налагодження широкомасштабного діалогу між державою і громадянином. Тому стратегічно значимою є державна кадрова політика щодо формування фахових ресурсів владних структур, здатних до ефективної роботи

за обставин, коли є усталена ринкова економіка, формується правова демократична держава та розбудовується громадянське суспільство. Суть державної служби полягає у спеціально організованій професійній діяльності людей, щоб реалізувати конституційні цілі, завдання і функції держави.

Список літератури:

1. Василевська Т.Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5–13.
2. Гончарук Н.Т. Розвиток публічної служби України в умовах її реформування та модернізації. Питання адміністративного права / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. Кн. 2. 182 с.
3. Науменко Р.А., Тимцуник В.І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. С. 1–15.
4. Олуйко В. Принципи державної кадрової політики в регіоні України. *Вісник державної служби України*. 2002. № 2.
5. Пахомова Т.І. Щодо моделей реформування системи державної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 137–142.
6. Сєрьогін С.М., Макарова І.В. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. Вип. 1 (16).
7. Сєрьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.

Kachan Ya.V. MAIN FUNDAMENTALS OF PUBLIC SERVICE SERVICES IN UKRAINE

The article describes the basic principles of public service in Ukraine. It is established that the purpose of the public service is to systematize and enhance the efficiency of the processes of formation and execution of public authority and management, while simultaneously combining the measure of responsibility for the observance of official powers with the guarantees provided by the civil service. There are a number of basic requirements for work with personnel, focused on the principle of development of potential human capabilities: to respect the individuality and integrity of each individual, while encouraging high productivity; create and support search, creativity, activity in management decisions; create conditions for human rights; be responsible for the educational process, retraining and advanced training of employees; to encourage cases of taking responsibility in a difficult situation; to create the conditions for the development of creative abilities; implement a fair system of remuneration, career advancement; to conduct a comprehensive examination of the activity: it is both a process and a result; maintain responsibility for the quality of work and organization, institution, enterprise in the future; to guarantee mutual trust and respect in the relationship between employer and employee. The general constitutional principles of the civil service and the principles of its personnel policy are considered. Being in the public service is defined as information-analytical; planning and forecasting; preparation of decisions (in particular in the form of targeted programs): organization and implementation of decisions made by the state structure; control function. It is established that the essence of passing public service within the framework of the socio-economic development management system, according to its definition, is based on "ensuring the powers of state bodies". There are a number of functions that the public service has. The mechanism of public service in Ukraine is given. The main problems in the sphere of public service in Ukraine are considered. The directions of providing stability in the public service personnel are given.

Key words: public service, purpose, goals, objectives, principles, functions, personnel policy, mechanism.