



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 347.195.42:355.237

М. Василенко

доктор юридичних і фізико-математичних наук, професор,
професор кафедри права ЄС і порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО (ПУБЛІЧНОГО) УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ЯК ШЛЯХ ДО ОНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Реалізація оновлення механізму функціонування системи державного (публічного) управління передбачає підвищення професіоналізму службовців, підвищення їх моральних якостей, подолання корупції у владі та побудову ефективного механізму публічної влади для забезпечення системного розвитку України. Це сприятиме побудові прозорої системи державного управління, створенню професійного інституту публічної служби, забезпеченню її ефективності й вирішенню завдань держави для досягнення стратегічної мети – упровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу країни на провідні позиції в різних галузях у контексті виконання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – ЄС). Уперше організаційно-правові питання адаптації державного управління й державної служби України до стандартів ЄС детально обговорені автором ще в 2005 р. [1].

Різні аспекти проблем публічної служби, професіоналізму її службовців, конституціоналізму у сфері державного управління відображені в різні часи в роботах М.Ф. Орзіха, а також М.Д. Василенка, В.М. Олуйка, І.Г. Сурая та інших авторів.

Метою статті є дослідження проблеми раціоналізації системи державно-

го (публічного) управління в контексті підвищення професіоналізму державних службовців.

Розглядаючи систему публічної влади як систему в ієрархічному відношенні, виявляється, що важливим завданням влади в системі стає встановлення раціонального балансу між повноваженнями й відповідальністю органів влади на окремих її рівнях. У зв'язку із цим доречно привести твердження В.А. Григор'єва, який зазначає, що межа між завданнями центрального й місцевого рівнів управління є нестійкою та визначається відповідно до історичних традицій і політико-економічних інтересів держави [2]. У цьому сенсі існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою й незавершеною, а сама система публічної служби України потребує кардинальної зміни в межах відомих трансформацій. Результатом цього розвитку має бути створення такої системи публічної служби, яка б єднала державу, задовольняла потреби суспільства й окремого громадянина, забезпечувала результативне та ефективне функціонування механізму держави, якісно реалізувала завдання й функції держави. Вона повинна забезпечувати політичну, соціальну стабільність у суспільстві, внутрішню й зовнішню безпеку держави, економічний добро-



соціального забезпечення, особистої безпеки, створення та регулювання ринку, забезпечення здорового середовища існування тощо, у тому числі комунальні послуги.

2. Процес розвитку публічної служби як системи соціальних інститутів, що диференціюються та функціонально спеціалізуються з метою надання громадянам державних соціальних послуг. Державна служба як система інститутів являє собою сукупність взаємодіючих підсистем щодо досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, проте внаслідок синергетичного ефекту під час їх взаємодії сама державна служба як система здобуває нові властивості (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до рішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Це не означає, що тим чи іншим інститутом є якась суворо визначена структура або складова публічної служби; уся державна служба виступає в ролі того чи іншого соціального інституту.

Як організаційно-управлінський інститут публічна служба є професійною діяльністю з виконання та забезпечення виконання цілей, завдань і функцій держави, відіграє роль соціального механізму їх реалізації, що є гарантом розвитку соціуму. Як соціально-правовий інститут публічна служба виступає тоді, коли вона забезпечує правовий простір життя й діяльності громадян, їхні права й свободи. Така структура додає публічній службі стійкості, стабільності за будь-яких зовнішніх і внутрішніх змін. Інституціональний підхід допомагає зрозуміти, що саме потребує реформування та розвитку.

3. Оскільки держава є гарантом розвитку соціуму, державна служба як система соціальних інститутів виконує різноманітні функції (державно-політичні, економічні, власне соціальні, правові, організаційні тощо), реалізуючи державну політику. Для державної служби необхідно забезпечити відкритий інформаційно-комунікативний зв'язок як

усередині структури, так і з різними суб'єктами громадянського суспільства для ефективної реалізації цілей, завдань і функцій. Така відкритість державної служби дозволяє асоціювати соціальні потреби громадян для вироблення соціальних стандартів, забезпечення певного якісного рівня життя.

Зазначимо, що органи державної влади виробляють насамперед опосередковані послуги, оскільки в межах реалізації функцій управління займаються забезпеченням необхідних умов для існування тих структур, установ, що надають безпосередні послуги. Наприклад, у сфері освіти безпосередні послуги надають державні середні та вищі навчальні заклади, а опосередковані – інші структури, у тому числі Міністерство освіти і науки України, що забезпечує розробку та реалізацію державної політики у сфері освіти. Одночасно з державними послугами, пов'язаними з отриманням освіти, існують і комерційні, що надаються господарюючими суб'єктами, які конкурують із державою як щодо надання цього виду послуг, так і стосовно оплати.

4. Критерії адекватності розвитку державної служби (як інституту державних соціальних послуг) суспільним очікуванням і цілям держави. На передній план часто виходять цінності споживання як головної, іноді єдиної мети в житті. Громадяни зацікавлені в певній переорієнтації державної служби, перетворенні її в ефективно діючий інститут державних соціальних послуг, що є найважливішою складовою легітимізації влади в умовах відкритого суспільства. Прозорість державної служби стає важливим важелем формування ринкової інфраструктури й соціально орієнтованої держави.

Таким чином, інституційний розвиток системи державної служби має бути таким, щоб реалізувати можливість надання соціальних державних послуг у країні незалежно від того, де знаходиться особа, яка їх отримує. Необхідним є створення системи територіальних центрів сприяння інституційному розвитку публічної служби та підвищення можливостей оцінювання персоналу через





Окремою є проблема кадрового складу та його професіоналізму в органах місцевого рівня. Треба чітко усвідомити, що за умови реформування лише центральних органів, без змін на регіональному рівні всі реформи залишаться тільки на папері.

Кадрова політика щодо забезпечення стабільності кадрів публічної державної служби має виходити з того, що кадровий склад – це основний, постійний, професійно підготовлений контингент працівників, які забезпечені службовою кар'єрою, матеріальними умовами в межах самої державної служби.

За умови стабільності досягається накопичення досвіду державними службовцями. Впевненість у стабільності службового становища є важливим фактором морально-психологічного характеру, який стимулює їх ефективну діяльність.

Проблема оновлення кадрів має вирішуватись через організаційне залучення на службу молоді, створення для неї умов службового просування, закріплення на роботі досвідчених спеціалістів і поступове звільнення з посад працівників старшого віку з обов'язковим дотриманням їх соціальних і фінансових інтересів. Певні зсуви в цьому напрямі останнім часом почали відбуватися. У доборі кадрів пріоритетним напрямом кадрової політики має бути забезпечення об'єктивної й комплексної оцінки професійних та особистісних якостей претендентів на основі чітко регламентованих у правовому відношенні правил, стандартів і процедур, встановлення жорстких критеріїв відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам щодо посади, на яку вони претендують. А.С. Толопило влучно зауважив: «Співробітник, який претендує на позицію керівника, може володіти знаннями, проте не володіти характеристиками, необхідними для успішної діяльності в новій ролі» [7]. Питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних і соціально-економічних сфер життєдіяльності країни залишається одним із пріоритетних завдань державної політи-

ки. Недотримання процедур відбору на службу призводить до зниження професіоналізму й компетентності державних службовців, до неоднорідності кадрового складу. Як свідчить практика, характерним для багатьох працівників є невміння самостійно приймати рішення, застосувати прийоми наукового прогнозування, вирішення конфліктів. Не всі з працюючих можуть піднятися до рівня перспективного бачення проблем, зрозуміти, що їм не вистачає знання технології державного управління, оволодіння активним маркетингом.

Просування по службі не повинно виступати як самоціль, а повинно здійснюватися з урахуванням здібностей службовця. Умови просування по службі забезпечуються на основі раціонального поєднання автоматизму підвищення по службі зі стажем служби, віком, здібностями й заслугами на основі їх об'єктивної оцінки. Оцінювання діяльності державних службовців має бути закріплено правовими актами. Нормативна регламентація засобів заміщення державних посад, встановлення кваліфікаційних вимог, організація системи оцінювання діяльності державних службовців становить правовий режим службового просування.

Об'єктивний аналіз кадрової ситуації свідчить про її складність, недостатню прогнозованість, а це у свою чергу призводить до відставання кадрового потенціалу державного апарату від потреб соціально-економічних реформ.

Таким чином, необхідно продовжувати розроблення та впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців, проводити підготовку й залучення молоді до державної служби, створювати умови для її професійного росту через розробку спеціальних програм і цільове фінансування заходів.

Ключові слова: державне управління, публічна влада, публічна служба, раціоналізація системи, добір, професіоналізм, керівні кадри.



Статтю присвячено дослідженню проблеми раціоналізації системи державного управління через підвищення професіоналізму публічної влади на сучасному етапі розвитку державності України. Визначено об'єктивні та суб'єктивні чинники, що впливають на системні результати проблеми, яка досліджується. Обговорено питання добору управлінських кадрів і визначення рівня їх професійної компетентності під час призначення на керівні посади. Об'єктивний аналіз кадрової ситуації свідчить про її складність і недостатню прогнозованість. Пропонуються шляхи розв'язання означеної проблематики в державному управлінні.

Статья посвящена исследованию проблемы рационализации системы государственного управления через повышение профессионализма публичной власти на современном этапе развития государственности Украины. Определены объективные и субъективные факторы, влияющие на системные результаты исследуемых проблем. Обсуждены вопросы подбора управленческих кадров и определения уровня их профессиональной компетентности при назначении на руководящие должности. Объективный анализ кадровой ситуации свидетельствует о ее сложности и недостаточной прогнозируемости. Предлагаются пути решения исследуемых вопросов.

The article dedicated to the problem of rationalizing for the system of public administration by improving of the professionalism for public authorities at the present stage of development of Ukrainian statehood. It was defined objective and subjective factors affecting the system

results of the investigated problems. It was discussed the selection of the administrative staff and the determination of their level of professional competence in the appointment to senior positions. An objective analysis of the staffing situation shows its complexity and lack of predictability. The ways of solving problems were shown in the article.

Література

1. Василенко М.Д. Організаційно-правові аспекти адаптації державного управління і державної служби України до стандартів ЄС / М.Д. Василенко // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – О. : Юридична література, 2005. – Вип. 24. – С. 37–44.
2. Григор'єв В.А. Ідейні й інституалізовані джерела публічної влади в Україні: конституційно-правові аспекти / В.А. Григор'єв // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 3(89). – С. 23–32.
3. Репешко П.І. Питання професійної компетентності кадрів у державному управлінні: теорія та практика / П.І. Репешко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». – Херсон, 2015. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 184–188.
4. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. – 1440 с.
5. Братковський М.Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М.Л. Братковський [Електронний ресурс]. Режим доступу : www.pniv.gov.ua/.../DU410_24.pdf.
6. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В.М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
7. Толопило А.С. Компетенції керівника: критерії ефективності / А.С. Толопило [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.kaus-group.ru/knowledge/300-articles/material/839>.