



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 347.195.42:355.237

M. 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 результивне 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-

ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

бути кожного громадянина та дотримання принципів правової держави. Однак навіть сьогодні, в умовах принципових змін, почастішали випадки призначення на керівні посади в органах державної влади та в державних підприємствах ро-дичів, друзів високопосадових осіб, незалежно від їх професійних якостей, що є фактично проявами корупції, властивої кадровій політиці в нашій державі, а до-тримання встановлених чинним законодавством вимог, приписів і правил грубо ігноруються [3, с. 187]. Призначення управлінців на ключові державні посади за результатами екзаменів й відкритого конкурсу мають продемонструвати українському суспільству та світовій спільноті відмову від корупції, непотизму чи інших негативних проявів щодо кулурарних кадрових призначень у кадровій політиці української держави. Проблеми раціона-лізації системи державного (публічного) управління в контексті професійної ком-петенції його кадрів потребують уваги науковців і напрацювання відповідних рекомендацій. Так, тлумачний словник визначає професіоналізм як оволодіння основами та глибинами якої-небудь професії [4, с. 62]. Професіоналізм ви-ступає як якість, що визначається об'єктивністю певних стандартів професійної діяльності й суб'єктивністю особистості в процесі професійного розвитку. При цьому формування ефективного механізму публічної влади передбачає встановлення певного балансу повноважень і відповіальності різних гілок і рівнів влади [5]. М.Л. Братковський справедливо наголошує на необхідності використання системного підходу під час побудови механізму публічної влади [5]. Виходячи із цих методологічних вимог до побудови системи публічної влади, автор вказує на актуальність структурної модернізації органів влади регіонального та місцевого рівнів, а також на забезпечення органі-заційно-управлінської сумісності рівнів влади на основі принципу самоподібності владних структур на кожному з рів-нів управління. Такі твердження цілком відповідають системній методології побу-дови системи публічної влади в Україні.

Підвищення інституційної спромож-ності гілок влади набуває значущості в зв'язку з реформування системи пу-блічного управління в межах відомих євроінтеграційних процесів та очищенні самої влади через стандартизацію надан-ня державних послуг. Реалізація цього проекту має забезпечити результативну й ефективну діяльність, спрямовану на кінцевий результат – підвищення рівня послуг, що надаються публічними служ-бами. Таким чином, інституційний підхід дозволяє практично реалізувати соціаль-ні функції державного управління. Ре-формування вимагає високої кваліфіка-ції та професійної однорідності апарату управління, що дає змогу забезпечити професійну основу конституційної єдності системи влади та здійснити пере-міщення (вертикальні, горизонтальні, міжвідомчі тощо) службовців. На нашу думку, нагальною потребою сьогодення є формування системного типу мислення публічних службовців. При цьому інсти-туційна спроможність дозволяє впоряд-кувати й формалізувати сталі відносини між складовими системи. Проблему тре-ба розглядати через розуміння публічної служби як інституту державних соціаль-них послуг, де розробляються соціо-логічні аспекти інституційного підходу. У цьому сенсі пріоритетними стають ас-пекти, які ми розглянемо нижче.

1. Публічна служба як соціальний інститут виступає інструментом реалі-зації цілей, завдань і функцій держави, займається не тільки управлінням. Вона виробляє певні гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності та норми, що певним чином впливають на суспільство в цілому, забезпечує задоволення най-більш загальних, основних потреб гро-мадян, якісний рівень життя, виробляю-чи при цьому соціальні стандарти, тобто надає державні соціальні послуги.

Забезпечення публічною службою державних соціальних послуг визнача-ється насамперед соціальним характе-ром держави та призначенням публічної служби як соціального інституту. Під соціальними послугами розуміються по-слуги у сфері охорони здоров'я, освіти,



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 суверено 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 гospодарюючими 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



ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

створення та забезпечення діяльності відповідних центрів. Кадровий потенціал державної служби є ключовим фактором, що визначає ефективність державної влади на всіх рівнях і забезпечує управління процесами реформування суспільства, становлення правової держави, розробку курсу дій, зміни в структурі, стилі й системах управління стосовно взаємодії людини й держави.

Модернізація системи державного управління обумовила також особливості сучасної кадрової політики. В.М. Олуйко справедливо звертає увагу на те, що найголовнішим гальмівним фактором у позитивному розвитку процесу формування сучасного висококваліфікованого, досвідченого, авторитетного в громадян кадрового корпусу державних службовців є надмірний вплив політичних процесів на апарат державного управління [6, с. 152]. На відміну від добору за політичними поглядами й пануючу ідеологією, що були характерні для директивно-командної системи, на сьогодні перевага надається професійним якостям. Протягом тривалого часу під час призначення на посади враховувалися передусім ідеологічні мотиви, які змінювалися на корупційні. Роздержавлення засобів виробництва та перехід до багатоукладної економіки докорінно змінили систему соціального управління. Намагання держави втрутитися в цей процес за допомогою традиційних управлінських технологій не тільки не дало позитивного ефекту, а й погіршило ситуацію. Ідея мінімального втручання держави в справи громадянського суспільства призводить на стадії початкового накопичення капіталу до складної соціальної кризи, стимулюючи періодичне удосконалення державного контролю. Так, довгий час спостерігалася тенденція зростання чисельності державних службовців. Значною мірою це було обумовлено факторами суб'єктивного характеру: неякісне опрацювання завдань, функцій і технологій здійснення державної політики; невміння моделювати професійно-кваліфікаційні структури й оптимізувати чисельність працівників;

відсутність науково обґрунтованих норм і чіткого розмежування компетенції та повноважень різних органів і рівнів влади; невідповідність оплати праці державного службовця тим обсягам відповідальності, які вони несуть. Це призводило до дублювання, безвідповідальності, намагання «розділити роботу» серед більшості виконавців, створити запасний фонд матеріального стимулювання за рахунок вакансій. Зрозуміло, що зазначені тенденції негативно вплинули на авторитет державної (публічної) служби. Треба вказати на досить слабку професійну підготовку, некомпетентність значної частини державних службовців. У цілому професіоналізм державних службовців залишається невисоким, особливо в правових, кадрових та економічних сферах. Це проявляється, зокрема, у невмінні співпрацювати з недержавними структурами, громадськими об'єднаннями; у недотриманні законів, указів, невиконанні постанов, інструкцій. Окрім того, спостерігається тенденція «старіння» апарату. До останніх років на державній службі зростала кількість працівників старших поколінь. Ця тенденція мала свої позитивні й негативні аспекти. Вони пов'язані, з одного боку, з необхідністю використання в апараті професіоналів з достатнім досвідом роботи, а з іншого – з актуальністю підготовки та висування нового покоління кадрів. За відсутності вчасного корегування зазначених тенденцій сучасному кадровому складу загрожує в перспективі «виродження». Отже, омоложення кадрів публічної служби стає доконечним завданням держави, обумовлює необхідність розробки та впровадження в кожному відомстві перспективних моделей і технологій щодо заміщення працівників, які вибули. Цьому сприяють заходи, що проводяться в державі в останній рік. Це стає базою раціонального оновлення кадрового корпусу, її стабілізації та розвитку.

Певне занепокоєння викликає практика добору жінок на публічну службу. За досить незначної кількості жінок на керівних посадах вони становлять більшість державних службовців.



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 залишається 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, закріплена 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, застосовувати 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, недостатність 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.



ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженням 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. Обсуждаются 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. Ідеїні й інституціалізовані джерела публічної влади в Україні: конституційно-правові аспекти / В.А. Григор'єв // Бюллетень 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 : http://www.nauv.gov.ua/y...4/.../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. Компетенции руководителя: критерии эффективности / А.С. Толопило [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.kaus-group.ru/knowledge/300-articles/material/839>.