

УДК 35:005.6

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.4.10>

## ПРОФЕСІЙНА РОБОТА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕОРІЇ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

**Качан Я.В.** – кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України  
ORCID: 0000-0002-4078-7747

У статті обґрунтовано необхідність професіоналізації публічних службовців як головної вимоги успішності реформ в Україні. Зазначено, що використання концепції лідерства під час реалізації реформи публічного управління дасть змогу системно реагувати на важливі виклики сьогодення: бюрократію, корупцію, проблеми втілення децентралізації владних відносин, неналежну якість надання публічних послуг тощо. Ефективність управлінської діяльності залежить від забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами.

Результативність, що є спорідненим за змістом поняттям ефективності, полягає в тому, щоб забезпечити успішність публічного управління у досягненні цілей та розв'язанні суспільних проблем, що визначені урядом або законодавством.

Це зумовлює потребу в керівниках лідерах, які здатні модернізувати систему публічного управління, удосконалювати механізм делегування повноважень та відповідальності за їх результати. Також з'ясовано, що роль нормативно-правового забезпечення реформування публічної адміністрації на державному, регіональному та місцевому рівнях неухильно зростає. Кожна діяльність відповідальних і відкритих інститутів публічних службовців має бути чітко регламентована правовими нормами, залучено до наукової, консультативної, організаторської, комунікативної, практичної та іншої роботи фахівців, які мають відповідні фахові знання, компетенції та готовність до реформаторської роботи. Ефективність реалізації державної кадрової політики полягає у відображенні повною мірою економічних, суспільних, політико-державних та управлінських відносин. Крім наявних форм підготовки (підвищення кваліфікації) публічних службовців, доцільно вдосконалити наставництво і кадровий резерв як ефективні технології особистісно-орієнтованого навчання.

Конкретні обов'язки та права публічних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних органів публічного управління у межах закону та їх компетенції.

**Ключові слова:** публічні службовці, реформування, організація, професіоналізм, кваліфікація.

### **Kachan Ya.V. Professional work of public servants how to implement the leadership theory in public administration**

The necessity of professionalism of public office workers is reasonable as a main requirement of success of reforms in Ukraine. It is marked that the use of conception of leadership during realization of reform of public management will give an opportunity system to react on the important calls of present time : bureaucracy, corruption, problems of embodiment of decentralization of imperious relations, improper quality of grant of public services and others like that. Effectiveness of administrative activity depends on providing of the best betweenness by the involved resources and got results. Effectiveness that is the family on maintenance concept of efficiency consists in that, to provide success of public management with the achievement of aims and decision of public problems that is certain a government or legislation.

This necessitates leaders who are able to modernize the system of public administration, improve the mechanism of delegation of authority and responsibility for their results. It was also found that the role of regulatory support for public administration reform at the state, regional and local levels is growing steadily. Every activity of responsible and open institutes of public servants should be clearly regulated by legal norms, involved in scientific, advisory, organizational, communicative, practical and other work of specialists who have relevant

*professional knowledge, competencies and readiness for reform work. The effectiveness of the implementation of state personnel policy is to fully reflect the economic, social, political, state and administrative relations. In addition to the existing forms of training (retraining) of public servants, it is advisable to improve mentoring and human resources as effective technologies of personality-oriented learning.*

*The specific responsibilities and rights of public servants are determined on the basis of standard qualifications and are reflected in job descriptions and instructions approved by the heads of the relevant public administration bodies within the law and their competence.*

**Key words:** public servants, reforming, organization, professionalism, qualification.

**Постановка проблеми.** Політичний та економічний стан в Україні зумовлює розв'язання важливих завдань та виконання функцій держави на публічній службі. Тому вкрай гостро постають питання із формуванням потужного потенціалу управлінців, які були б здатні сумлінно та професійно виконувати ці функції та обов'язки, що у глобальному вимірі відповідають місці «служіння» суспільству, рідній державі та власним територіальним громадам. Професіоналізація публічних службовців є не тільки опорою для стабільності розвитку, а також реальної здатності здійснювати повноцінне управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням професійної роботи публічних службовців присвячено наукові праці В. Бакуменка, Т. Бельської, І. Беґея, Є. Бородіна, В. Гриневича, В.Дзюндзюка, В. Єлагіна, Ю. Кальниша, Д. Карамішева, К. Колесникової, В. Корженка, М. Лахижи, Н. Липовська, В. Мартиненка, В. Нікітіна, С. Серьогіна, О. Орлова, М. Пасічника, Л. Приходченко, О. Решоти, В. Солових та інших дослідників.

**Формування цілей статті.** Мета статті полягає у розкритті професійної роботи публічних службовців як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз правового принципу посадових осіб публічної служби може ґрунтуватися на трьох складових нормативного матеріалу:

- 1) «нормах, що регулюють загальний правовий статус публічного службовця;
- 2) нормах, що регулюють загальний правовий статус посадової особи місцевого самоврядування;
- 3) нормах, що регулюють правовий статус посадових осіб публічного права».

Кожен публічний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту публічної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування публічної служби і службовців. Такі елементи правового інституту публічної служби конкретизують, уточнюють статус публічних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал [1, с. 132–133].

Правовий статус публічних службовців визначає характер їх правовідносин з органом публічного управління, установою чи організацією з виконання спеціальних функцій за посадою, передбаченою у штатному розписі державної структури (службові правовідносини). Їхня особливість зумовлюється змістом діяльності публічних службовців, що полягає у реалізації організаційно-владних повноважень або здійсненні професійної діяльності в межах компетенції державних органів, установ чи організацій. Трудові правовідносини за участю публічного службовця передбачають установа іншого типу правовідносин – здебільшого адміністративно-правових (правовідносин, що ґрунтуються на зв'язках суворой субординації, розмежування суб'єктів «влади» та «підпорядкування», що забезпечує виконання завдань і функцій демократичної, правової держави й охорону суспільних відносин.

Вважається, що результат професіоналізації буде найбільш ефективним, якщо вона охоплюватиме вищі керівні кадри, тобто управлінський персонал органу публічного управління, і далі впроваджується за ієрархічними рівнями. Професіоналізація містить у собі поєднання трьох складових [2, с. 88]:

1. Розвиток професії;
2. Розвиток публічного службовця як фахівця та професіонала;
3. Розвиток публічних службовців як специфічної соціально-професійної групи.

Варто також зауважити, що на публічного службовця поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» та іншими нормативно-правовими актами. «Відповідно до них на публічну службу не може вступати особа, яка:

- не досягла 18 років та яка вільно не володіє державною мовою;
- за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили має громадянство іншої держави;
  - не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
  - підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»;
  - досягла шістдесятип'ятирічного віку;
  - займається іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту)».

Організація діяльності публічного службовця – процес складний і відповідальний. Частину організаційних питань вирішує кожен службовець самостійно, за організацію діяльності структурного підрозділу відповідає його керівник, а спільні для всього державного органу організаційні питання вирішуються централізовано. У процесі здійснення організації діяльності публічного службовця важливе значення мають види і типи діяльності. До видів діяльності відносять види, що забезпечують існування людини та її формування як особистості. Основними видами діяльності є гра, навчання, спілкування і праця. Як зазначають науковці, «організація діяльності публічних службовців охоплює такі складові:

– професійний підбір на вакантні посади. Ефективність функціонування державного органу залежить від удосконалення кадрового забезпечення. Тому в процесі формування державного органу відправна роль належить процедурі набору і відбору кадрів;

– поділ і кооперування праці. З метою ефективної взаємодії здійснюється розмежування функцій управління між структурними підрозділами в межах організаційної системи в цілому і кожної окремої ланки та посадових обов'язків між окремими працівниками;

– регламентування посадових обов'язків. Для ефективного управління публічними службовцями слід чітко визначити і регламентувати права, обов'язки, повноваження і відповідальність кожного працівника і структурних підрозділів, до складу яких вони входять, а також усіх рівнів управлінської ієрархії державного органу;

– організація робочих місць. Важливою складовою діяльності державних органів є організація робочих місць, яка створює умови для ефективної діяльності і якісного виконання публічними службовцями посадових обов'язків;

– обслуговування робочих місць. У державних органах рівень обслуговування робочих місць публічних службовців впливає на їх продуктивність праці, адже організація робочих місць пов'язана з раціональними параметрами їх обслуговування;

– забезпечення належних умов праці. Своєрідність трудових відносин, що виникають між публічними службовцями й державними органами, які представляють у цих відносинах державу, проявляється в специфічних умовах праці, а саме обмеження на публічній службі, робочий час, відпустки, оплата праці, дисциплінарні стягнення тощо.

– планування діяльності. Для підвищення результативності діяльності публічних службовців важливим є планування певних видів робіт із визначенням термінів, виконавців та необхідних ресурсів;

– раціоналізація трудових процесів і процедур. Для володіння ефективними формами й засобами виконання діяльності в державному органі здійснюється вдосконалення трудових процесів, методів їх виконання, зокрема в процесі здійснення процедури відбору працівників, професійного спілкування, документування та діловодства, підготовки й проведення нарад;

– контроль виконавчої та трудової дисципліни. Системою суспільних відносин з приводу найбільш раціонального та якісного виконання трудових функцій, закріплених правом та іншими соціальними нормами, які регламентують субординацію, характер зв'язків і взаємозв'язків публічних службовців у процесі кооперації праці з надання послуг є трудова і виконавча дисципліна, яка потребує постійного контролю за її дотриманням;

– стимулювання ефективної діяльності. Стимулювання ефективної діяльності публічних службовців передбачає створення належних умов, при яких активна трудова діяльність дає певні, раніше зафіксовані результати, стає необхідною і достатньою умовою задоволення значних і соціально зумовлених потреб працівника, формування у нього мотивів до праці» [3, с. 154].

На нашу думку, в умовах європейської інтеграції України професіоналізація державної служби має передбачати такі напрями:

1. Визначення та розвиток пріоритетних професійних якостей державних службовців у відповідності до європейських стандартів державної служби;

2. Поступове поновлення кадрового складу державними службовцями, які мають професійну освіту в галузі державного управління;

3. Розробку та запровадження системи фахової підготовки державних службовців на основі сучасних вимог щодо професіоналізму на публічній службі;

4. Створення належних умов для професійного зростання та індивідуального професійно-кваліфікаційного розвитку службовців [4, с. 40–41].

Водночас підвищення рівня професіоналізму публічних службовців у контексті ефективного функціонування їх діяльності має здійснюватися на основі застосування моделі професійної компетентності кадрів. Отже, професійна компетентність – це головний когнітивний компонент підсистеми професіоналізму діяльності, сфера професійного ведення, система знань, яка постійно розширюється і дає змогу здійснювати професійну діяльність з високою продуктивністю.

Отже, збільшення професіоналізму публічних службовців як складового елемента зростання людських ресурсів дасть змогу поліпшити, стабілізувати

та сформувані нові передумови для переходу на новий етап становлення системи кадрового забезпечення публічного управління.

Професіоналізм діяльності публічного службовця характеризується високим рівнем кваліфікації, високою організованістю, високою продуктивністю, оптимальною інтенсивністю і напруженістю, високою точністю і надійністю, опануванням сучасним змістом і сучасними засобами вирішення проблем, високою стабільністю та продуктивністю. Характеризуючи професіоналізм публічного службовця, можна виділити такі його ознаки:

1. Компетентність публічного службовця – знання ним справи, наявність необхідної професійної освіти, навиків у роботі, систематичне підвищення кваліфікації;

2. Якісне систематичне виконання службовцем різних завдань, ухвалення рішень, стабільність службових відносин, відчуття стійкості службової діяльності, користі та якості виконуваної роботи;

3. Політична нейтральність публічної служби;

4. Регулярне отримання публічним службовцем оплати за свою працю не нижче обумовлених розмірів.

Крім того, «важливе значення для становлення і функціонування публічної служби має принцип професіоналізму і компетентності публічних службовців. В юридичній літературі визначено, що «професіонал» – це спеціаліст своєї справи, а «професія» – це вид діяльності, заняття особи, яка володіє комплексом спеціальних фахових знань та практичних фахових умінь і навичок, набутих унаслідок поглибленої загальної та спеціальної підготовки, а також досвіду роботи» [5, с. 183–184].

**Висновки з даного дослідження.** Отже, залишаються невирішеними проблеми забезпечення професійної здатності публічних службовців України, а саме: невідповідність суті та методів роботи цих службовців і посадовців органів місцевого самоврядування стандартам Євросоюзу, недосконалість інституційних засобів залучення громадськості до публічної служби і служби в органах місцевого самоврядування протягом відповідного періоду їх професійної діяльності, недостатні можливості системи професійного навчання публічної службовців забезпечувати потреби органів державної влади й органів місцевого самоврядування, недосконалість нормативно-правової бази щодо добору, призначення на посади та кар'єрного зростання публічних службовців; брак єдиної системи оцінювання та заохочення професійної діяльності публічних службовців, серед іншого за результатами професійного навчання; не результативне функціональне керування публічною службою тощо.

**Перспективи подальших розвідок.** Актуальними вбачаються подальші дослідження щодо професійної роботи публічних службовців, як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Серьогін С.М., Липовська Н.А., Бородін Є.І. та ін. Публічна служба : навч. посіб. Дніпро : Грані, 2018. С. 384.

2. Бельська Т.В. Удосконалення основних форм суспільно-владних взаємодій в умовах сучасних глобальних тенденцій. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія: «Державне управління»*. 2017. № 1. С. 123–130.

3. Круп'як Л.Б. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. Тернопіль : Крок. 2015. С. 243.

4. Апон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах : учеб. пособие. 2016. С. 73.
5. Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Юридична енциклопедія : в 6. Київ, 1998. Т. 5, С. 736.

#### REFERENCES:

1. Seryogin S.M., Lipovska N.A., Borodin E.I. and others.( 2018.) Public service: textbook. for the head ed. SM Seryogin. Dnipro: Grani, 384.
2. Belska T.V. (2017) Improving the basic forms of social and power interactions in the conditions of modern global trends . Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration. 123–130.
3. Krupyak L.B. (2015) Organization of civil servant: textbook. way. Ternopil: Step. 243.
4. Apon M.E. (2016) Civil service in foreign countries: textbook. allowance / M.E. Apon – SPb. NOIR, 73.
5. Shemshuchenko Yu. S. and others (1998). Legal encyclopedia: in 6 volumes / editor. Kyiv, Vol. 5: 736.