

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ЖУРАВЛЬОВА МАРІЯ СЕРГІЇВНА

ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення української держави, утвердження цивілізованих норм суспільного життя, інтеграція країни у світове співтовариство неможливі без наукового забезпечення сучасного процесу державотворення, функціонування органів публічного управління. Саме від державних службовців, їх компетенції і професіоналізму, нового мислення і вміння працювати в сучасних умовах залежать перспективи розвитку України.

Успіх у розв'язанні поставлених завдань значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, які є головним чинником ефективності державної машини. Державна служба є тим суспільним інструментом, який забезпечує стабільність держави як інституту, зумовлює послідовність й наступність у проведенні державної політики, тяглість у наданні публічних послуг.

Таким чином, актуальність теми дослідження визначається послідовною реалізацією в Україні курсу демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку й модернізації суспільства в цілому, які потребують ефективного вирішення складних соціально-економічних проблем, проходження служби в органах виконавчої влади.

Аналіз стану розробки теми дослідження показує, що, не зважаючи на численні публікації, дана тема ще не досить розроблена у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі. Не дивлячись на активне вивчення основних понять досліджуваної проблеми на часі не існує достатньо обґрунтованих рекомендацій та теоретико-методологічних засад застосування технологій проходження служби саме в органах виконавчої влади на місцевому рівні з урахуванням стратегічних планів соціально-економічного розвитку. Питання організації діяльності державних службовців досліджують Н. Гончарук, Т. Желюк, Л. Пашко, С. Серьогін та ін. Управління людськими ресурсами, персоналом – О. Гавриш, С. Гайдученко, Л. Крутіян, М. Ніколенко, В. Шумілкін, управлінських технологій – Н. Мельтюхова, Л. Приходченко та ін. Діюче законодавство також не дає чіткого уявлення про шляхи запровадження

методів планування у діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні.

Мета дослідження полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні та розробці пропозицій та пошуку проблем щодо удосконалення проходження державної служби та за допомогою опрацьованого матеріалу на дану тему проаналізувати специфіку роботи держслужбовців в Україні.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- дослідити правовий статус держслужбовця в сучасних умовах;
- встановити особливості проходження держслужби;
- проаналізувати сучасний стан держслужби в Україні;
- дослідити проблеми вдосконалення держслужби в сучасний період.

Об'єктом дослідження є відносини які виникають у зв'язку з проходженням держслужби.

Предметом дослідження є правовий статус та компетенція держслужбовця.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі використано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які взаємопов'язані між собою і застосовувалися у роботі у послідовному і логічному зв'язку:

- системний підхід надав змогу забезпечити цілісність і комплексність дослідження;
- наукове пізнання, узагальнення та принципу об'єктивного аналізу при вивченні зарубіжних і вітчизняних джерел, дослідження законодавчої бази;
- порівняльний для опису основних методів планування у діяльності районних державних адміністрацій;
- системного аналізу;
- логічного узагальнення при виробленні висновків та пропозицій.

Ці методи дозволять визначити теоретичні засади держслужби як професійного інституту, проаналізувати специфіку компетентнісного підходу

у професіоналізації держслужби та розглянути сучасні практики з розвитку професійної компетентності держслужбовця.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативно-правові акти, офіційні статистичні матеріали, досвід діяльності місцевих державних адміністрацій, вивчені та критично проаналізовані теоретичні і методичні розробки вітчизняних та зарубіжних вчених, котрі здійснюють наукові дослідження в сфері державної служби, матеріали науково-практичних конференцій, наукових форумів тощо.

Основні положення роботи були висвітлені в тезисах XXIII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна служба як інститут держави».

Наукова новизна визначається тим, що

удосконалено:

- понятійний апарат, що визначає правовий статус держслужбовця.

здобуло подальшого розвитку:

- пропозиції щодо подальшого реформування інституту державної служби;

- вдосконалення гендерного аспекту;

- аналіз кадрового забезпечення;

- втілення європейських стандартів щодо проходження держслужби.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому що висновки та пропозиції викладені в дослідженні можуть бути використанні при вдосконаленні законодавства щодо проходження держслужби; у навчальному процесі для підготовки лекцій із спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

Структура роботи. Обумовлена метою завданнями і логікою дослідження та складається зі вступу, 3 розділів, 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг її становить 87 сторінок, з яких обсяг основного тексту – 80 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «Теоретико-методологічні засади державної служби в Україні»

охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження проходження державної служби в Україні.

Підрозділ 1.1. «Загальна характеристика державної служби» присвячений характеристиці державної служби та її нормативно правовому забезпеченню.

Організуючи і формуючи свою держслужбу, держава насамперед використовує правовий інструментарій. За допомогою юридичних норм здійснюється, як організація держслужби, так і регламентація практичної діяльності державних службовців щодо реалізації наданих їм повноважень. Це, зокрема, встановлення посадових найменувань, визначення повноважень відповідно до посади, вироблення правил увступу на держслужбу, проходження служби та просування по ній, укладання документів та порядок роботи з ними, прийом громадян і розгляд їх звернень, застосування заходів заохочення і відповідальності, припинення службових відносин тощо.

Також мова йде про місце і роль служби не як уособленого органу, а як сумісної діяльності осіб. Вона є продовженням і затвердженням процесу формування певної організації чи системи організацій. Особовий склад, службовці надають органу, організації здатність діяти, виконувати доручену справу.

У підрозділі 1.2. «Поняття та структура проходження державної служби» розкрита структура проходження державної служби в Україні.

Центральним інститутом держслужби є проходження держслужби, в якому відображається сама сутність держслужби з точки зору її реалізації. Проходження держслужби містить у собі прийняття на держслужбу,

просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою та припинення держслужби. Тобто під проходженням маються на увазі певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан держслужбовця, який відображається у його особовій справі.

У підрозділі 1.3. «Поняття та правовий статус державних службовців та принципи організації та функціонування держслужби в Україні» розглянуто поняття держслужбовець, його правовий статус та принципи держслужби.

Призначення держслужби полягає в тому, що через неї повинна реалізуватися демократична сутність держави, підтримуватися вільна життєдіяльність суспільства та забезпечуватися лідерство державного апарату в суспільному розвитку. Іншими словами, вона є головним засобом реалізації функцій соціальної держави. Держслужба повинна стати повсякденним каналом зв'язку держави з народом.

Всі принципи організації і функціонування державної служби «працюють» у взаємодії в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова такої системи має як емпіричне, так і прикладне значення. Системний аналіз принципів організації й функціонування державної служби дозволяє всебічно врахувати їх зв'язки й відносини усередині системи принципів державної служби, знайти умови їх динаміки й стабільності, зрозуміти механізм їх впливу на суспільні відносини з метою ефективною реалізації в процесі модернізації системи державної служби.

У другому розділі «Організаційно-правові засади проходження державної служби в Україні (на прикладі Миколаївської районної державної адміністрації)» визначені основні етапи проходження державної служби, нововведення та сучасний стан державної служби в Україні..

У підрозділі 2.1. «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті» визначено, основні етапи вступу на державну службу, порядок організації та проведення конкурсу. Відзначено також нюанси вступу на державну службу за контрактом.

У підрозділі 2.2. «Порядок присвоєння рангів державним службовцям, категорії посад державної служби» розглянуто порядок присвоєння рангів держслужбовцям, особливості їх позачергового присвоєння. Також наведено порівняльну характеристику двох законів.

Черговий ранг не міг бути присвоєний державному службовцю, до якого протягом останнього року застосовувалися дисциплінарні стягнення, а також у період проведення стосовно нього службового розслідування або здійснення кримінального провадження. Затримка у присвоєнні чергового рангу до одного року могла застосовуватися до державного службовця як захід дисциплінарного впливу.

За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю присвоювався черговий ранг достроково, а у разі призначення держслужбовців на посади більш високої категорії їм присвоювався ранг у межах категорії посад, які вони зайняли.

У підрозділі 2.3. «Сучасний стан держслужби в Україні» проаналізовано кількісні та якісні показники державної служби за останні три роки.

За останні роки спостерігається поліпшення якісного складу держслужбовців, незначне, але зменшення питомої ваги жінок у державній службі. Загалом підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання держслужбовців відіграють значну роль у системі державного управління, стимулюють до сумлінної та ініціативної праці держслужбовців, що призводить до поліпшення суспільних відносин в Україні.

У третьому розділі «Проблемні питання вдосконалення державної служби» обґрунтовані основні проблемні питання державної служби та запропоновано шляхи їх вдосконалення.

У підрозділі 3.1. «Гендерний аспект державної служби» визначено, що нормативно-правову основу діяльності ОСН закладено в Конституції й Законах України: «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» та ін.

У роботі визначено що питання гендеру та проблеми формування й

реалізації гендерної політики в Україні є предметом численних наукових досліджень вітчизняних науковців, посадовців і громадських діячів. Дослідження показали, що проблема стосунків жінки і чоловіка в суспільстві прадавня. Сьогодні вона набула особливої гостроти, оскільки у світі активізується боротьба за ствердження демократичних норм і принципів. У цьому контексті гендерне партнерство (рівні відносини статей), гендерна рівність набувають усе більшої актуальності і реалізуються через цілеспрямовану державну політику.

Забезпеченню гендерного паритету, тобто рівності, в державному управлінні можуть сприяти такі заходи:

1. Здійснення соціологічних досліджень для визначення складових проблеми, з'ясування особливостей ставлення до жінок-керівників та політиків.

2. Включення цілей досягнення гендерного паритету в державному управлінні до урядових програм за прикладом відповідної практики Євросоюзу та усунення виявів дискримінації жінок.

3. Раціональне використання тимчасової позитивної дискримінації. Ураховуючи велику кількість бар'єрів для жінок на шляху їх кар'єрного зростання, ефективним засобом рівного доступу до вищих керівних посад є запровадження спеціальних квот та підкріплення їх здійснення інформаційно-роз'яснювальними заходами.

4. Державна підтримка природної функції жінки, запровадження заходів щодо вдосконалення системи охорони здоров'я матерів та дітей, а також розширення мережі соціальних послуг. Це дасть змогу жінкам (і чоловікам) збалансувати свою роль як батьків та збільшити можливості кар'єрного зростання жінок.

5. Створення сприятливого для жінок психологічного клімату в структурах управління, подолання гендерних стереотипів, тобто патріархальні уявлення про роль та місце жінки і чоловіка в суспільстві.

6. Формування позитивного іміджу жінки-керівника у суспільстві.

У підрозділі 3.2. «Проблеми кадрового забезпечення державної служби» показано, проблеми кадрового забезпечення та запропоновано шляхи їх вирішення.

Кадрове забезпечення є важливою складовою соціально-економічного розвитку держави, тому що активізація і професіоналізм управлінських кадрів в системі державної влади, активне використання кадрового потенціалу позитивно вплине на розвиток соціальної та економічної сфери. Для досягнення цих важливих цілей держава формує кадрову політику в органах державної влади на макрорівні, і так само на мезорівні, в основному в органах місцевого самоврядування.

Плинність кадрів ДС є важливою проблемою та однією з причин, що можуть спровокувати кризові явища у сфері державного управління. Як наслідок швидкої плинності кадрів, скорочення штату держслужбовців гостро постає питання не тільки їх якісного добору, а й підготовки до початку роботи у новому колективі.

Досліджено, що до основних управлінських інструментів із створення, збереження та обміну знаннями в органах публічної влади можна віднести наставництво, спільноти практиків, сторітеллінг. Організаційне навчання з використанням сучасних технологій є одним із основних інструментів управління знаннями.

У підрозділі 3.3. «Співпраця України з Європейським Союзом з питань реформування вітчизняної державної служби» розглянуто кроки співпраці та адаптації держслужби до стандартів ЄС.

Основні напрями адаптації ДС до вимог ЄС у процесі визначено такі:

- 1) виконання права ЄС;
- 2) ведення переговорів та прийняття рішень як на рівні ЄС, так і державами-членами, реалізації даних рішень;
- 3) співпраця державних служб країн-членів;
- 4) формування мереж практиків ДС та громадянського суспільства з метою взаємодії та контролю у процесі реформування ДС та її адаптації до

вимог Європейського союзу;

5) прийняття та реалізації рішень Європейського Суду з питань ДС. Європеїзацію національного законодавства про держслужбу та кадрової політики через CASE право Європейського Суду.

Слід відмітити, що в ЄС кар'єрне зростання службовця базується не на вилученні років, а на професійних досягненнях, які визначаються на основі щорічного оцінювання, посиленні мотивації персоналу у відповідальному ставленні до служби, етичних нормах професії. На наш погляд, в Україні варто встановити більш жорсткі правила дотримання державної етики, механізми попередження порушень і більш ефективні санкції за самі порушення.

Іншими шляхами взаємодії потенційних роботодавців з державними органами України та молоддю є такі: механізм розширення особистих контактів; акції прямої дії з безпосередньою комунікацією у закладах освіти; механізм легітимності цієї взаємодії; функціонування молодіжних громадських консультативно-дорадчих структур; підтримка соціальних ініціатив молоді органами державної влади; реалізація проектів і програм молодіжними організаціями.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначеної мети та поставлених завдань роботи були отримані результати які в сукупності вирішують актуальне наукове завдання щодо проходження державної служби. В узагальненому вигляді результати можна звести до таких теоретичних та практичних висновків.

1. Незворотній поступ України шляхом незалежності, формування її як демократичної, правової і рівноправної Європейської держави з кожним роком зумовлює все більші вимоги до кадрів управління. Вони зростають в міру того, як в Україні поширюється і поглиблюється реформа політико-адміністративної системи, конкретизуються завдання, змінюються відносини між органами публічної влади, державними службовцями та населенням. На сьогодні саме службовці є головним джерелом, рушійною силою організації функціонування та оптимізації системи публічного управління, саме вони

повинні узяти на себе переведення чітких концептів діяльності органів державної влади в реальні оптимізаційні програми. І саме таке розуміння стратегічної ролі персоналу в діяльності органів виконавчої влади забезпечить стабільність та функціональну збалансованість системи публічного управління.

2. За останні роки питання проходження державної служби активно розглядалось як в літературі так і в нормативно-правових документах досить активно. В Україні у процесі проходження служби в органах виконавчої влади використовується широкий набір методів: адміністративні, організаційно-розпорядчі, правові методи, економічні методи, соціально-психологічні, морально-етичні. Вони є запозиченими (частково) з менеджменту і з успіхом апробовані за кордоном. Таким чином можна зробити висновок, що всі принципи організації і функціонування державної служби «працюють» у взаємодії в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова такої системи має як емпіричне, так і прикладне значення. Системний аналіз принципів організації й функціонування державної служби дозволяє всебічно врахувати їх зв'язки й відносини усередині системи принципів державної служби, знайти умови їх динаміки й стабільності, зрозуміти механізм їх впливу на суспільні відносини з метою ефективною реалізації в процесі модернізації системи державної служби.

3. За останні роки спостерігається поліпшення якісного складу держслужбовців, незначне, але зменшення питомої ваги жінок у державній службі. Загалом підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання держслужбовців відіграють значну роль у системі державного управління, стимулюють до сумлінної та ініціативної праці держслужбовців, що призводить до поліпшення суспільних відносин в Україні. Професіоналізм та ефективність органів державного управління значною мірою залежать від організації їх професійної кар'єри. Справді, перспективи кар'єрного розвитку є одним із головних чинників для утримання найкращих працівників на державній службі, тому загальною тенденцією є той факт, що найчастіше державні органи залишають молоді і найбільш освічені кадри, а врахування їх

професійних якостей під час просування по службі – головний мотивуючий фактор для поліпшення успіхів і кваліфікацій.

4. Кадрове забезпечення діяльності органів публічної влади як частина кадрової політики має здійснюватися у взаємопов'язаних напрямках, а саме щодо забезпечення органів публічного управління висококваліфікованими, компетентними кадрами та розвитку механізму формування нової генерації публічних службовців, здатних ефективно працювати в умовах євроінтеграції та становлення інформаційного суспільства у державі. За роки незалежності в країні були створені певні правові основи забезпечення та оновлення кадрів на державній службі, проте за цей час, кадрове забезпечення державного управління цілком себе дискредитувало. Кадрове планування, як одна із ефективних технологій управління персоналом є відповідним чином визначеними, розрахованими та впровадженими офіційними заходами щодо роботи з персоналом, які об'єднують різні форми соціально-економічної, виробничої та організаційної системи та мають мету своєчасно забезпечити наявність кадрів потрібної якості та кількості, оцінюють та мотивують людські ресурси на високопродуктивну, ефективну працю, створюють умови для максимальної творчої самореалізації та розвитку. Воно має спиратись на методологічні принципи комплексності, системності, ієрархічності, регламентації, спеціалізації та стабільності.

Суть гендерної політики в системі державної служби полягає в послідовному здійсненні конструктивних дій, спрямованих на утвердження гендерної рівності в органах державної влади, що передбачає: – гарантування прав та свобод жінок і чоловіків та рівних можливостей у користуванні цими правами й свободами; – створення однакових умов для самореалізації, розвитку лідерських якостей та набуття людиною соціального статусу відповідно до потреб, інтересів і здібностей жінки та чоловіка; – визнання того, що мають бути враховані специфічні інтереси жінок і чоловіків під час розробки програм та проектів; – справедливе ставлення до жінок і чоловіків та до оцінювання результатів їхньої діяльності; – забезпечення однакових можливостей для жінок

і чоловіків робити свій внесок у політичний, соціальний, економічний і культурний розвиток; – гарантування прав щодо доступу чоловіків і жінок до розподілу економічних і соціальних ресурсів; – сприяння розвитку партнерства між жінками і чоловіками на основі принципів демократії; – створення передумов формування гендернозбалансованого державного кадрового апарату, особливо його керівного складу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

1. Журавльова М.С. Державна служба як інститут держави» / М.С. Журавльова// Могилянські читання – 2020.

АНОТАЦІЯ

Журавльова М.С. Проходження державної служби в Україні і – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

В магістерській роботі охарактеризована сутність державної служби, як інституту держави та правовий статус держслужбовця.

Розкрито принципи державної служби, їх характеристика та реалізації. В дипломній роботі досліджено деякі проблеми, що виникають в процесі організації функціонування інституту державної служби та внесено пропозиції щодо їх вирішення.

Зроблено висновок, що державна служба в Україні налічує низку проблемних питань та потребує їх вирішення, з метою вдосконалення та адаптації до стандартів ЄС.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, права, обов'язки, ранги.

SUMMARY

Zhuravleva M.S. Passing through the sovereign service in Ukraine - As a manuscript.

Master's robot on the way to the master's stage. Chornomorsk National University of Petro Mohyla. - Mikolaiv, 2020.

In the master's robot, the day of the state service is characterized, like the institution of the state and the legal status of the state service.

To opening of principles of government service, their description and realization. In diploma work investigational some problems which arise up in the process of organization of functioning of institute of government service and suggestions are brought in relation to their decision.

Broken down, so the state service in Ukraine has a low problem food and demand, with a thorough adaptation to the standards of the EU.

Key words: state service, state service, rights, regulations, ranks.