

РОЗДІЛ 3 ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082.4 (477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.6.7>

Багрім Ольга Андріївна,

кандидат наук із державного управління,

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування

НТУ «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-6819-2948

СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ АКСІОЛОГІЧНОГО ТРАНЗИТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

CURRENT STATE OF FORMATION OF THE CIVIL SERVICE POTENTIAL OF UKRAINE UNDER THE AXIOLOGICAL TRANSIT: CHALLENGES AND PROSPECTS

У статті розкрито особливості і сутність формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту. Проаналізовано стан наукової розробленості зазначеної проблематики та з'ясовано, що формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту, його значення, актуальність і необхідність розгляду на сучасному етапі державотворення для сфери державного управління не дістали належної уваги.

Показано загальну характеристику стану наукової розробленості проблематики формування потенціалу державної служби України та виокремлено напрями досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі державного управління та суміжних наук: 1) дослідження, які присвячені державній службі як соціальному інституту; 2) дослідження, що стосуються розвитку, вдосконалення та забезпечення реалізації державної кадрової політики; 3) дослідження, присвячені розгляду теоретико-методологічних підходів до використання людського потенціалу та організаційно-правових аспектам вступу, проходження державної служби, які включають у себе такі важливі складники, як професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, адаптація, оцінювання, ротація та мотивація; 4) дослідження, предметом яких є етичні засади державної служби, забезпечення її доброчесності та відкритості; 5) дослідження, що стосуються розкриття аксіологічних засад і підходів формування та функціонування інституту державної служби.

Підкреслено, що питання формування потенціалу державної служби України більшою мірою розглядається науковцями в контексті визначення професіоналізму, професіоналізації та професійної компетентності без урахування впливу зміни ціннісних настанов державної служби на кожному з етапів комплексного реформування системи державного управління.

На основі аналізу офіційних статистично-аналітичних даних показано сучасний стан, вимоги та перспективи формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту та доведено, що формування професійного потенціалу значною мірою залежить від суспільних відносин, політики держави та засобів її реалізації.

Ключові слова: аксіологічний транзит, державна служба, державні службовці, компетентнісний підхід, модернізація, наставництво, потенціал, професійний потенціал, професійний розвиток, професіоналізм, система заслуг.

The article reveals the features and essence of the formation of the potential of the civil service of Ukraine in the conditions of axiological transit, analyzes the state of scientific elaboration of the problem of the formation of the potential of the civil service of Ukraine in the conditions of axiological transit and establishes that the formation of the potential of the civil service of Ukraine in the conditions of axiological transit, its significance, relevance and necessity consideration at the present stage of the creation of the state for the sphere of public administration has not received due attention.

The general characteristic of the state of scientific development of the potential of the civil service of Ukraine is shown and the directions of scientific researches of domestic and foreign scientists in the field of public administration and related sciences are singled out: first, researches devoted to civil service as a social institution; secondly, research on the development, improvement and implementation of state personnel policy; thirdly, research on theoretical and methodological approaches to

the use of human resources and organizational and legal aspects of entry, civil service, which include such important components as: training, retraining and advanced training, adaptation, evaluation, rotation and motivation; fourth, research on the ethical principles of the civil service, ensuring its integrity and openness; fifth, research on the disclosure of axiological principles and approaches to the formation and functioning of the civil service. It is determined that despite the significant scientific interest in the problems of formation and development of the civil service, the degree of research on the formation of the potential of the civil service is insufficient. It is emphasized that the issue of civil service capacity building in Ukraine is considered by scholars in the context of defining professionalism, professionalization and professional competence without taking into account the impact of changing civil service values at each stage of comprehensive public administration reform.

Based on the analysis of official statistical and analytical data, the current state, requirements and prospects of capacity building of the civil service of Ukraine in axiological transit are shown and it is proved that the formation of professional capacity largely depends on public relations, state policy and means of its implementation.

Key words: *axiological transit, civil service, civil servants, competence approach, modernization, mentoring, potential, professional potential, professional development, professionalism, merit system.*

Постановка проблеми. Сучасні системні перетворення та трансформаційні процеси у сфері державної служби України актуалізували необхідність забезпечення інституціональної стабільності державної служби за допомогою формування потенціалу державної служби України на основі демократичних цінностей, при цьому транслювання цінностей державної служби має відповідати сучасному етапу розвитку держави, спиратися на успішні зарубіжні практики його формування та транслювання, бут здатним забезпечити принципово новий поступальний підхід до взаємодії державних службовців і суспільства, сприяти вдосконаленню функціонування органів державної влади, забезпечувати інституційну пам'ять (спадкоємність традицій, наступництво, цінності), соціальну стабільність та подальший суспільний розвиток. Аксиологічний транзит своєю чергою виступає своєрідним процесом транслювання, переосмислення, оновлення, зміни та передачі ціннісних норм, важливою умовою їх адаптації і відтворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість досліджень свідчить про стійкий дослідницький інтерес до цієї проблематики, адже в роботах вітчизняних і зарубіжних учених у галузі державного управління та суміжних наукових галузей, таких як соціологія, право та психологія, значна увага приділяється проблемам розвитку державної служби, дослідженню аксіологічних засад і підходів до формування та функціонування інституту державної служби, кадрового забезпечення державної служби, розвитку професійної компетентності державних службовців, створення системи оцінювання державних службовців, управління персоналом у сфері державної служби тощо.

На підставі аналізу дослідженості науковцями проблематики формування потенціалу державної служби в умовах аксіологічного транзиту нами виокремлено такі напрями дослідження: 1) дослід-

ження, які вивчають державну службу як соціальний інститут на теренах сучасної України; 2) дослідження, що стосуються розвитку, вдосконалення та забезпечення ефективної реалізації державної кадрової політики; 3) дослідження, присвячені розгляду основних теоретико-методологічних підходів до використання людського потенціалу та організаційно-правові аспекти вступу і проходження державної служби, які включають в себе такі важливі складники, як професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, адаптація, оцінювання, ротація та мотивація; 4) дослідження, що вивчають проблеми формування потенціалу державної служби, впровадження її етичних засад, забезпечення її доброчесності та відкритості; 5) дослідження, що стосуються розкриття аксіологічних засад і підходів формування і функціонування інституту державної служби.

Зокрема, вагомий внесок у дослідження проблем розвитку державної служби, актуальних питань функціонування, організації, нормативно-правового забезпечення зробили такі вчені, як В. Авер'янов, Дж. Брайсон, Т. Бовард, П. Ворона, Р. Войтович, С. Газарян, Н. Гончарук, С. Дубенко, О. Линдюк, В. Малиновський, В. Мартиненко, М. Михальченко, А. Михненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, Р. Науменко, О. Оболенський, А. Оболонський, В. Олуйко, Н. Обушна, М. Осійчук, Т. Пахомова, Л. Прудіус, М. Сагайдак, С. Серьогін, Л. Стельмащук, Л. Смогунов, Ю. Сурмін, С. Утман та ін.

Основні теоретико-методологічні підходи до використання людського потенціалу та організаційно-правові аспекти вступу і проходження державної служби, дослідження професійного становлення особистості, професійного розвитку та професіоналізації державної служби знайшли відображення у працях А. Акімова, О. Антонової, М. Армстронга, Н. Артеменко, І. Барцица, Р. Беккужина, К. Бекінга, Г. Бертуччі, Т. Василевської, С. Верби, О. Воронька, Н. Гончарук, П. Джойса,

О. Заїки, С. Зелінського, Н. Калашник, С. Калашнікової, В. Куйбиди, І. Лаврінчука, О. Линдюк, Н. Липовської, А. Маркової, О. Марценюк, І. Нинюк, О. Носик, О. Окіса, М. Орлів, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пірен, І. Поліщук, Л. Прудіус, А. Рачинського, С. Селіванова, І. Сурай, С. Хаджирадевої та ін.

Встановлено, що на сучасному етапі формування потенціалу державної служби України реформування державної служби безпосередньо впливає як на якість потенціалу державної служби, так і на сам факт його існування. Аксіологічний транзит при цьому розглядається як поступовий процес переходу, якісного оновлення, зміни ціннісних настанов відповідно до суспільних трансформацій, викликів, потреб і запитів, зорієнтований на визнання особистісно-ціннісних професійних орієнтацій як ключових чинників для формування потенціалу державної служби.

Формування потенціалу державної служби в умовах аксіологічного транзиту більше спрямоване на попередження соціальної напруженості, попередження конфліктів та суспільну злагодженість у професійній діяльності державних службовців за допомогою подолання суперечностей між професійним обов'язком, моральними й особистісними мотивами діяльності, виконуючи своєрідну роль «інтегратора» в суспільстві.

Мета статті. Метою статті є розкриття сутності, сучасного стану, проблем та перспектив формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту.

Виклад основного матеріалу. На нинішньому етапі розвитку в Україні триває процес становлення і розвитку державної служби, спрямований на зміцнення його демократичного, правового і соціального характеру, метою якого є формування потенціалу державної служби, забезпечення і передачі цінностей державної служби, забезпечення високого рівня її професіоналізму, що відповідає кращим вітчизняним і міжнародним традиціям та дає змогу на цій основі створити умови для економічного зростання, соціального і суспільного благополуччя громадян.

Сутність аксіологічного транзиту в процесі формування потенціалу державної служби України відображає взаємозумовленість інституціональної, ціннісно-нормативної, особистісно-професійної складової частини розвитку державної служби з огляду на темп змін, вектор спрямованості, характер змін та результативність. Аксіологічний транзит є процесом, який передбачає трансформацію, показує перехідний стан від одного етапу розвитку до іншого, передбачає якісні зміни

інституціонального, соціокультурного, модернізаційного і трансформаційного процесів розвитку державної служби з огляду на сучасні процеси державотворення.

Ціннісний складник формування потенціалу державної служби здатний як виконувати роль регулятора (каталізатора), так і стати бар'єром інституціональних змін. У контексті нашого дослідження пропонуємо поняття «аксіологічний транзит у сфері державної служби» визначати як планомірний процес переходу, якісного оновлення, зміни ціннісних орієнтацій у напрямі їх осучаснення, з вектором розвитку на людиноцентристський підхід та визнання особистісно-ціннісних професійних орієнтацій як ключових аспектів для формування потенціалу державної служби. Отже, аксіологічний транзит є способом формування, збереження, розвитку, передачі національно-державних і особистісно-професійних цінностей, важливим фактором та умовою розв'язання багатьох завдань у сфері державної служби.

Погоджуємося з поглядами А. Рачинського, що на сучасному етапі державотворення в Україні важлива роль належить саме розвитку персоналу органів державної влади, адже саме персонал державної служби є важливим фактором та одночасно базовим суб'єктом динамізації суспільно-політичного та економічного розвитку держави та модернізації її базових інститутів [1]. Тобто сучасні трансформаційні процеси вимагають мобільного пристосування державних службовців до нових умов розвитку, а це своєю чергою стає неможливим без розвитку професійного потенціалу державних службовців, постійного оновлення їхніх знань, умінь та навичок.

Сучасний етап розвитку демократичної, соціальної, правової держави потребує відповідності високим вимогам реалій управління державою. Діяльність у сфері управління на всіх рівнях вимагає від кожного окремого державного службовця високих моральних, професійних і особистих якостей, належного рівня освіти та підготовки, культури, етики, загальної обізнаності, мобільності, наполегливості, ініціативності та самовіддачі [2]. Необхідність формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту зумовлена низкою причин, серед яких:

- необхідність адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу;
- новий стан соціальних відносин у країні;
- необхідність забезпечення результативності й ефективності діяльності органів виконавчої

влади всіх рівнів в умовах політичної й економічної конкуренції;

- невисокий престиж державної служби;
- подолання плінності кадрів;
- створення умов для розвитку професійного потенціалу, професійного становлення державних службовців тощо [3, с. 12].

У дослідженні І. Сурай «Формування й розвиток еліти в державному управлінні України» (2014) показано, що на сучасному етапі розвитку аксіологічний (ціннісний) підхід до підвищення ефективності державної служби набуває особливого значення, адже включає критерій заслуги, тобто компетенційно-меритократичний підхід, за допомогою якого формуються ціннісні орієнтири професійної діяльності державних службовців у сфері державної служби [4]. Таким чином, на думку дослідниці, успішна реалізація компетентісно-меритократичного підходу дає змогу вирішити низку проблем щодо якісного відбору, добору, просування кадрів, розвитку персоналу, ефективного оцінювання, планування та максимального розвитку професійного потенціалу (шляхом розвитку індивідуальних здібностей кожного окремого працівника та створення подальшого синергетичного ефекту усіх службовців в організації).

На думку В. Кравченка, цінності державної служби загалом і державних службовців зокрема мають специфічні особливості, які пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і непідкупність, економічне і управлінське мислення, суворе дотримання законності, державний управлінський професіоналізм, ефективність, якість і оперативне виконання завдань і обов'язків, компетентність тощо). До базових цінностей державної служби науковець пропонує зараховувати такі цінності, як істинний патріотизм, відданість народу та нації, національні ідеї, національно-духовна свідомість, повага і вільне володіння державною мовою, відстоювання національних інтересів, національна гідність та політико-правова культура державного службовця [5]. Таким чином, без дотримання зазначених базових і специфічних принципів неможливо реформувати й удосконалити систему державного управління.

На нашу думку, цінності державної служби пов'язані насамперед із культурою управління, що змінюється залежно від часових параметрів, впливу зовнішнього середовища та внутрішніх чинників, адже цінності державної служби, цінності органів державної влади, цінності кожного окремого державного службовця необхідно розглядати в тісній взаємодії і взаємозумовленості.

Основні вимоги щодо необхідності формування потенціалу державної служби закладені в чинному Законі України «Про державну службу» [6], Національній рамці кваліфікації [7], проєкті Стратегії сталого розвитку України до 2030 року та інших нормативно-правових документах. Ці документи визначають, що державна служба в Україні має здійснюватися з обов'язковим дотримання таких принципів: верховенства права та законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості та стабільності.

Зазначені принципи свідчать про наявність підвищених вимог до рівня професіоналізму державних службовців і необхідності постійного розвитку їхнього особистісно-професійного потенціалу з метою виваженого прийняття управлінських рішень і надання якісних публічних послуг населенню країни, забезпечення ефективності державної служби, підвищення іміджу державної служби, дотримання і передачі цінностей державної служби та забезпечення її спадкоємності (наступності).

Відповідно до річного звіту Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік, кількість посад державної служби за штатним розписом становить 244 605 (категорії «А» – 198 осіб, категорії «Б» – 63 268, категорії «В» – 181 139), з яких вакантних посад 31 087 (категорії «А» – 53, категорії «Б» – 7099, категорії «В» – 23 935), фактична чисельність працюючих державних службовців становить 209 785 (категорії «А» – 145, категорії «Б» – 55 821, категорії «В» – 153 819) [8].

Загальна кількість прийнятих на державну службу осіб становить 45 351, зокрема, за результатами конкурсу – 28 114 (категорії «А» – 14, категорії «Б» – 4938, категорії «В» – 23 162), за переведенням – 17 237 (категорії «Б» – 2428, категорії «В» – 14 809) [8]. Кількість звільнених державних службовців за 2018 рік становить 32 503 особи, з яких категорії «А» – 68, категорії «Б» – 6275, категорії «В» – 26 160 [8].

Нині саме професіоналізм є одним із ключових принципів функціонування інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, а формування потенціалу державної служби є стратегічною метою для забезпечення його високого рівня.

Аналіз офіційних статистично-аналітичних показників у сфері державної служби та стану ефективності державної служби України відповідно до даних європейського аналітичного центру та програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту

SIGMA (англ. – Support for Improvement in Governance and Management) [9] за допомогою індикаторів (професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами та методами управління людськими ресурсами; рівень утримання новопризначених державних службовців; орієнтація на заслуги та ефективність відбору державних службовців; припинення державної служби та переведення державних службовців на нижчі посади на основі особистих якостей та досягнень; професійний розвиток і навчання державних службовців; індикатор дисциплінарних процедур для державних службовців; індикатор доброчесності державних службовців тощо) уможливив такі висновки: 1) кількість державних службовців, порівняно з попередніми роками, зменшується через проведення спеціалізованих заходів модернізації і реформування державної служби, політику сталого розвитку, оптимізації і раціоналізації системи органів державної влади з метою зменшення кількості державних службовців та підвищення їх професійного розвитку; 2) стабільною є тенденція професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; 3) позитивною є тенденція щодо підвищення кваліфікації державних службовців порівняно з попередніми роками; відбулися важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців тощо [9]. Однак існують такі прогалини, як відсутність інформаційної системи управління людськими ресурсами, що перешкоджає належному моніторингу реалізації політики та законодавства у сфері державної служби, низька ефективність управління персоналом у системі державної служби і відсутність всеохоплюючої політики та плану заходів із доброчесності в державному секторі та ін.

Отже, «аксіологічний» складник формування потенціалу державної служби має включати перш за все спонукальну спрямованість (заохочення), відіграє важливу роль у спрямуванні індивідуальної дії на колективну. Отже, саме на розумінні соціальної природи цінностей, формування ціннісних орієнтирів особистості та їх впливу на роз-

виток духовних, моральних і творчих основ базується аксіологічний підхід.

На нашу думку, формування потенціалу державної служби в контексті аксіологічного транзиту має забезпечити стабільність, поступовість і наступність державної служби, сформувати почуття єдності і цілісності, а процес аксіологічного транзиту показує перехід і зміну цінностей державної служби відповідно до сучасних вимог суспільства і вибраного вектора євроінтеграції України [10]. Отже, до основних цінностей сучасного періоду розвитку державної служби України можна зарахувати людиноцентризм, гуманізм, законність, відкритість та транспарентність, професіоналізм, відповідальність, демократичність, наступність, доброчесність, лідерство та ін. Для формування потенціалу державної служби України в сучасних умовах необхідне проведення комплексу заходів організаційного, правового і ресурсного характеру, а саме: створення системи підтримки формування потенціалу державної служби та розвитку професійного потенціалу державних службовців; комплексне оцінювання професійної діяльності державних службовців та використання ефективних методів мотивації до професійного розвитку; встановлення залежності між результатами професійної діяльності, професійного розвитку і подальшим кар'єрним просуванням на основі «системи заслуг»; впровадження інституту наставництва з поєднанням методів формальної, неформальної і інформальної освіти як складників розвитку професійного потенціалу державних службовців та формування потенціалу державної служби України [10].

Саме тому забезпечення передачі цінностей державної служби за допомогою формування та розвитку потенціалу державних службовців, орієнтація на особистісно-професійний розвиток державних службовців мають остаточно закріпити поступ демократичного державотворення в Україні, адже основною суперечністю у становленні європейського світогляду в Україні є домінування цінностей політичного характеру над суспільними, що й гальмує перехідний процес, злам старої «пострадянської» системи як на загальнодержавному рівні, так і на рівні мислення окремих індивідів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Рачинський А. Служби управління персоналом : особливості створення і функціонування. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: www.kbuara.kharkov.ua/e-book./db/2008-2/doc/3/04.pdf
2. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України : формування та розвиток : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.
3. Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України : дис. ... канд. наук із держ.упр. : 25.00.03 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Дніпро, 2010. 244 с.

4. Сурай І.Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : автореф. дис. ... д-ра наук із держ. упр. : 25.00.03 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2014. 36 с.

5. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні на шляху до вдосконалення : монографія / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Сімферополь : Кримський письменник, 2010. 210 с.

6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

7. Про затвердження Національної рамки кваліфікації : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2014 р. № 1341 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 101. С. 3700.

8. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2018 рік. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/zvit-nads-2018-stisnuto.pdf>

9. Звіт програми SIGMA про базові вимірювання «Принципи державного управління» за червень 2018 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf

10. Багрим О.А. Формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту : дис. ... канд. наук із держ. упр. : 25.00.03 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпро, 2020. 250 с.