

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління.

Пархоменко-Куцевил Оксана Игоревна, главный научный сотрудник Института проблем государственного управления и местного самоуправления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению.

Oksana Igorevna Parkhomenko-Kutsevil, chief researcher of the Institute of Problems of Public Administration and Local Self-Government National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctor of public administration.



МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто поняття принципу публічності, визначено роль принципу публічності в системі публічної служби. Крім того, автором наголошено на важливості забезпечення принципу публічності при формуванні та розвитку кадрів публічної служби. Запропоновані шляхи реалізації зазначеного принципу в системі публічного управління.

Ключові слова: принцип, професіоналізм, державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, механізми формування кадрового потенціалу системи публічної служби, відбір, добір кадрів.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПУБЛИЧНОСТИ В СИСТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье рассмотрено понятие принципа публичности, определена роль принципа публичности в системе публичной службы. Кро-

ме того, автором отмечена важность обеспечения принципа публичности при формировании и развитии кадров публичной службы. Предложены пути реализации указанного принципа в системе публичного управления.

Ключевые слова: принцип, профессионализм, государственная служба, государственные служащие, публичная служба, публичные служащие, механизмы формирования кадрового потенциала системы публичной службы, отбор, подбор кадров.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE SYSTEM OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF CADRE POTENTIAL OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

Abstract. The article analyzes the concept of the principle of publicity, the role of the principle of openness in public service. In addition, the author emphasizes the importance of the principle of publicity in the formation and development of public service personnel. The author suggested ways to implement this principle in the system of public administration.

Keywords: principle, professionalism, civil service, civil servants, public service, public servants, the mechanisms of formation of personnel potential of the public service system, selection, recruitment.

Постановка проблеми. Якість, результативність та ефективність суспільних реформ залежить від якості кадрового потенціалу системи публічної служби, оскільки саме фахівці та управлінці розробляють, аналізують, приймають, реалізують державно-управлінські рішення. Без людського фактору система публічного управління не існуватиме. На даний час актуалізується питання створення потужного кадрового складу публічної служби, який б мав не тільки відповідну освіту й досвід роботи, а й постійно самоудосконалювався.

Стратегією сталого розвитку “Україна–2020”, затвердженого указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, передбачено здійснення реформування державної служби

та оптимізація системи державних органів [9]. Це, в свою чергу, передбачає професіоналізацію кадрів системи публічної служби, формування дієвого корпусу публічних службовців в Україні.

Водночас, відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45, основними цілями реалізації державної кадрової політики на 2012–2020 роки [7] є, у тому числі: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; формування дієвого кадрового резерву на зайнят-

тя керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [7].

Таким чином, підкреслюється важливість проблеми якості кадрів системи публічної служби. Водночас постає проблема основних засад формування кадрів в системі публічної служби, зокрема, методів, принципів, механізмів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади формування та розвитку кадрів в системі державної служби аналізують політологи, правники, психологи, соціологи, фахівців в системі державного управління в Україні та за кордоном. У тому числі: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Окіс, В. Олуйко, Є. Охотський, А. Рачинський, С. Серьогін, А. Сіцинський, О. Турчинов, С. Хаджирадєва, В. Шилова, О. Якубовський та ін. Зазначені автори аналізують обґрунтовують проблеми сучасної системи державної служби, визначають пріоритети розвитку кадрів державної служби, основні кадрові технології тощо.

Проблеми визначення принципу публічності аналізується правниками як основи формування судового процесу [2; 12]. Так, ряд авторів, у тому числі М. Говорун [2] зауважує, що публічність — це принцип кримінального процесу, яким визначають-

ся вимоги цілеспрямованої процесуальної активності та ініціативності суб'єктів, уповноважених на ведення кримінального процесу, спрямований на виявлення злочинів та осіб, які їх вчинили, кримінальне переслідування таких осіб, прийняття загальнообов'язкових кримінально-процесуальних рішень за власним розсудом та захист прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у справі, з метою досягнення завдань кримінального судочинства.

Водночас, **серед невіршених раніше частин загальної проблеми** є системний аналіз теоретичних аспектів реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

Метою статті є обґрунтування механізмів реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що у філософському словнику поняття “принцип” (від лат. *principium* — початок, основа, виникнення, першоджерело) аналізується як основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [11].

Принцип — основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принцип притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх

особливу роль у структурі широкого кола явищ [3, с. 489].

У державному управлінні принципи розглядаються як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів державного управління, викладені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності у сфері державного управління.

Таким чином принципи у системі публічної служби – сукупність закономірностей, базових засад, на яких ґрунтується зазначена система.

До основних принципів публічної служби належать: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; прозорості та стабільності.

Проаналізуємо наукові підходи до поняття “принцип публічності”.

На думку С. Федорова принцип гласності та принцип публічності, які взаємодіють, а, можливо, зливаються. Він вважає, що: 1) гласність може виступати як деякий інструмент реалізації публічності, якщо держава бажає досягти в інформаційному просторі бажаної мети; 2) гласність може мати обмеження щодо державної та комерційної таємниці; 3) публічність не лише породжує наявність оприлюднення доступу, а й реалізує пряме забезпечення державою такого доступу, вона повинна являтися основою взаємозв'язку громадського суспільства з державною владою [10, с. 964–968].

Визначення публічності формулює Л. Савченко: під “публічністю”

доцільно розуміти саме доведення результатів діяльності суб'єктів фінансового контролю до відома громадськості шляхом опублікування цих результатів у пресі, повідомлення через інші засоби масової інформації тощо [8, с. 76].

На думку В. Олійник [6], принцип публічності державного управління, який передбачає: доступність державного управління для громадян; відкритість функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування; громадський контроль; судовий контроль за дотриманням у процесах державного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Принцип публічності характеризує міру доступності державного управління для громадськості та підприємницьких структур, відкритість органів державної влади та місцевого самоврядування до процесів формування конкурентного підприємництва в системі внутрішньої торгівлі, громадський та судовий контроль за дотриманням у справах державного управління інноваційним розвитком внутрішньої торгівлі України конституційно закріплених інтересів суспільства, підприємницьких структур, прав і свобод громадян [1, с. 275].

Таким чином, публічність передбачає доведення інформації до зацікавлених осіб, відповідних державних органів, а у певних випадках, передбачених законодавством таке інформування є обов'язковим. Враховуючи відкритість інформації, вона повинна бути доступною до широкого кола осіб, тому до неї висуваються певні вимоги — лаконіч-

ність, зрозумілість, точність, суттєвість. Тобто інформація не повинна ускладнюватися подробицями, якщо вони не відображають її сутність.

Принцип публічності є одним з базових у функціонуванні системи публічної служби. Він забезпечує не лише отримання інформації про діяльність публічного службовця, його дані про доходи та результати роботи, а й забезпечує можливість громадськості побачити неупередженість публічного службовця, його чесність, особливо це стосується виконання Закону України “Про запобігання корупції”.

Далі у дослідженні проаналізуємо чинну нормативно-правову базу щодо забезпечення принципу відкритості.

У чинному Законі України “Про державну службу” (від 16.12.1993 р.) державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об’єднань громадян. Таким чином, принципів відкритості, публічності державної служби у чинному законі не визначено [4].

Натомість у Законі України “Про державну службу” (нова редакція від 10.12.2015 р.) визначений принцип прозорості, який передбачає відкри-

тість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків визначених Конституцією та законами України [5]. Принцип публічності у зазначеному Законі відсутній. Однак, у нормах Закону України “Про державну службу” (нова редакція від 10.12.2015 р.) існує ряд норм, які передбачають реалізацію принципу відкритості. Це норми, зокрема, щодо діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, публічному звітуванні тощо.

Принцип публічності передбачає відкритість та прозорість при реалізації механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України. Тобто надає можливість кожному громадянину України працювати в системі публічного управління, а також мати інформацію про добір та призначення публічних службовців на будь-які посади.

До основних механізмів та процедур формування й розвитку кадрів системи публічної служби України слід віднести наступні: відбір кадрів, мотивація, адаптація, підготовка та підвищення кваліфікації, формування кадрового резерву.

На жаль, на даний час зазначені процедури та механізми проводяться або формально, або “закрито”. Так, конкурси на заміщення вакантних посад мають формалізований вигляд і не є прозорими. З’ясувати чому був призначений на певну управлінську посаду той чи інший кандидат неможливо. Теж саме відбувається при кар’єрному зростанні, формуванні кадрового резерву, проведенні щорічної оцінки службовців, їх атестації.

На наш погляд, виникла нагальна потреба усі механізми та процедури формування й розвитку кадрів системи публічної служби України зробити відкритими, прозорими. Це надасть можливість кожному громадянину, наприклад, при призначенні на посаду побачити результати тестування претендента або його персональні заслуги та досягнення. При кар'єрному зростанні також продемонструвати його особисті результати у досягненні певних цілей.

Так, відповідно до нової редакції Закону України "Про державну службу" передбачено формування Комісії з питань вищого корпусу державної служби (стаття 14). Засідання Комісії проводяться прозоро, оголошення про їх проведення, порядок денний, протоколи таких засідань та висновки Комісії оприлюднюються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Таким чином, забезпечується принцип прозорості при доборі вищого корпусу державних службовців [5].

Водночас, на нашу думку, доцільно ввести оцінювання публічних службовців громадськістю та населення через он-лайн анкети або заповнення певних паперових форм, що дає можливість оцінювати якість роботи саме цього фахівця та прийняти об'єктивне рішення з питання його кар'єри або преміювання тощо.

Згідно зі статтею 45 нової редакції Закону України "Про державну службу" [5] передбачено публічний звіт керівника органу виконавчої влади. Керівники органів виконавчої влади щорічно виступають з публічним звітом про підсумки діяльності

відповідного державного органу за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації. Інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в засобах масової інформації [5].

Разом з тим, не передбачено наслідки такого звіту, а також не визначено критерії (форми) оцінювання звіту керівника органу виконавчої влади громадськістю та іншими представниками громадянського суспільства.

Принцип публічності у реалізації будь-яких кадрових технологій щодо формування кадрового складу публічних службовців є важливим, адже дає можливість налагодити постійний та плідний діалог між публічним службовцем та населенням країни. Це дає можливість відкрити систему публічної служби, яка на даний час, на жаль є поки що закритою та спрямувати її на надання якісних адміністративних послуг населенню.

На нашу думку, актуалізується проблема розробки та прийняття Кодексу про публічну службу України, де потрібно передбачити поняття "публічна служба", складові цієї служби, умови прийняття та формування, а також основні принципи її формування, зокрема, відкритості, прозорості та публічності будь-яких кадрових процедур, механізмів, тех-

нологій. У свою чергу такий підхід не тільки забезпечить формування професійної публічної служби, а й поверне довіру населення до владних інституцій, змінить імідж органів влади та сформує ефективний дієвий діалог між громадськістю та органами влади.

Висновки. Кадровий капітал є основою у будь-якій системі, оскільки людина управляє системою, виробляє, приймає та реалізує рішення, а також здійснює діяльність задля досягнення певних результатів. Тому, кадри в системі публічної служби відіграють виключну роль в державно-управлінській діяльності.

Одним з базових принципів забезпечення системи публічної служби професійними кадрами є принцип публічності. Зазначений принцип повинен бути відображений у чинній нормативно-правовій базі.

На нашу думку, доцільно передбачити принцип публічності у діяльності не лише державних службовців, а й у посадових осіб місцевого самоврядування. Цей принцип забезпечить оприлюднення результатів реалізації кадрових технологій (відбору, проходження конкурсів, оцінювання результатів діяльності), а також публічність звітів результатів роботи та отриманих прибутків. Тому, доцільно розробити Кодекс законів про публічну службу, де передбачити реалізацію зазначеного принципу.

У перспективі подальших розробок є аналіз основних принципів публічного управління, а також інноваційних підходів до механізмів формування та розвитку кадрів системи публічної служби за кордоном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андрійв Н. М.* Організація державного управління інноваційним розвитком вітчизняного підприємництва у системі внутрішньої торгівлі / Н. М. Андрійв // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2015. — № 4. — С. 274–279.
2. *Говорун Д. М.* Поняття принципу публічності та його нормативний / Д. М. Говорун [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirnik/1/Govorun.pdf
3. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. редколегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 2. — К.: НАДУ, 2011. — 692 с.
4. *Закон України про державну службу* від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
5. *Закон про державну службу* від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
6. *Олійник В. В.* Принципи побудови та функціонування системи державного управління післядипломною освітою / В. В. Олійник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2014/28.pdf
7. *Указ Президента України* “Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки” від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
8. *Савченко Л. А.* Правові основи здійснення фінансового контролю / Л. А. Савченко. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 504 с.
9. *Стратегія сталого розвитку* “Україна–2020”: Указ Президента України

- від 12 січн. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
10. *Федоров С. Є.* Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації / С. Є. Федоров // Форум права. — 2012. — № 4. — С. 963–969 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-4/12fcekmt.pdf 25
11. *Філософія: мислителі, ідеї, концепції: підручник* / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн. — К.: Книга, 2005. — 528 с.
12. *Ярмак І. М.* Поняття і зміст принципів публічності, законності, компетентності / І. М. Ярмак // Наше право. — 2014. — № 1. — С. 174–180.