

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.



СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. У статті проаналізовано закордонний досвід формування системи посад державної (публічної служби), визначені та схарактеризовані ранги і категорії посад у США, Франції, ФРН. Проаналізовано сучасне українське законодавство щодо формування системи посад державної служби. Зокрема автором визначено власний підхід до формування посад публічної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, функціональні обов'язки, посадові особи місцевого самоврядування, політики, громадські діячі

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Проанализирован зарубежный опыт формирования системы должностей государственной (публичной службы), определены и охаракте-

ризовані ранги і категорії должностей в США, Франції, Німеччині. Проаналізовано сучасне українське законодавство по формуванню системи должностей державної служби. Крім того, автором визначено власний підхід до формування должностей публічної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, публічна служба, публічні службовці, функціональні обов'язки, посадові особи місцевого самоврядування, політики, громадські діячі.

CURRENT PROBLEMS OF FORMATION OF SYSTEM OF POSITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS

Abstract. Article analyzes the experience in the formation of the civil service (public service), defined and characterized ranks and job categories in the US, France and Germany. The are analyses of contemporary Ukrainian legislation concerning civil service. Also, the author identified own approach to forming positions of public service in Ukraine.

Keywords: public service, civil servants, public service, public servants, functional responsibilities of local government officials, politicians, public figures.

Постановка проблеми. Основою формування кадрів державної служби є їх відбір, адаптація, мотивація, професійний розвиток, формування кар'єрного зростання. Зазначені кадрові процедури повинні здійснюватися з урахуванням посади, яку обіймає (або бажає обіймати) державний службовець.

На сьогодні в Україні прийнято нову редакцію Закону України "Про державну службу", який, на жаль, не вирішує раціонального розподілу посад державних службовців. Посади, об'єднані у споріднені групи, неоднорідні за своїми функціональними обов'язками.

Водночас застосування кадрових процедур (у тому числі тестування, іспити, атестація) до кожної конкретної посади є невиправдано дорогим,

а використання уніфікованих кадрових процедур є недоцільним, оскільки професійний рівень державного службовця оцінюється лише поверхнево.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття "посада", її функціональне наповнення, природу поняття "посада" розглядають українські та іноземні вчені: Г. Атаманчук, Ю. Битяк, С. Дубенко, М. Казанцев, І. Лопушинський, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Є. Охотський, Г. Петров, Ю. Старілов, М. Тихомиров, А. Турчинов, В. Шилова та ін.

Зазначені автори аналізують поняття "посада", здійснюють класифікацію посад державної служби, визначають основні вимоги до професійної компетенції державних службовців, вимоги до психологіч-

них якостей службовців, а також обґрунтовують вимоги щодо освітньо-кваліфікаційного рівня кадрів державної служби.

Водночас серед невирішених загальних проблем є системний аналіз проблем щодо формування матриці посад державної служби з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців.

Мета статті. Обґрунтування матриці посад державної служби з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Інноваційний підхід щодо розподілу посад державної служби України за типами державно-управлінської діяльності державних службовців, надасть можливість раціонально та оптимально вирішити проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби.

Підготовка державних службовців спрямована на надання фахівцям загального рівня знань. Нині освіта має моноsegmentний характер, тобто спрямована на підготовку уніфікованих державних службовців, які виконують багато функцій. Однак такий рівень підготовки вже не відповідає сучасним викликам глобального інформаційного суспільства, тому й виникла потреба у розробці та застосуванні нової парадигми щодо підготовки державних службовців. Але підготувати універсальних державних службовців неможливо, оскільки за той короткий термін, що фахівці проходять навчання, неможливо надати повний обсяг знань з галузі адміністрування, антикризового та інноваційного управління, інвестиційного менеджменту тощо.

Таким чином, новий підхід до організації кадрової роботи у сфері державної служби повинен базуватися на типологізації діяльності державних службовців, а не на класифікації типів чиновників.

У зв'язку з наведеним виникає проблема визначення інших критеріїв типологізації державних посад, які існують на сьогодні.

Проаналізуємо систему посад державної служби у Франції. Так, у Франції державні посади розподіляються на:

- функціонерів, які призначені на постійну посаду і введені у штат із наданням чину і підпорядковуються статуту;
- нефункціонерів, які набираються за контрактом і не включаються до штату. Серед них помічники, сезонні робочі, службовці з почасовою оплатою та ін.

Також у Франції є такі види публічної служби: політична, до якої належать міністри, їх заступник та інші, які хоч і мають частину привілеїв державних службовців, але призначаються поза конкурсом, а їх звільнення не потребує жодного обґрунтування; цивільні, до яких належать адміністративні співробітники міністерств, департаментів, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, які призначаються за конкурсом (як правило) та мають значні гарантії від звільнення, закріплені в законодавстві; воєнізовані (міліарні), до яких належать військовослужбовці, співробітники префектур, судів, поліції, жандармерії, авіадиспетчери та ін.

Службовці цивільного виду служби поділяються: за розрядами (квалі-

фікація, що дає право на заняття тієї чи іншої посади); за посадами (сукупність прав та обов'язків); групами (сукупність ієрархічно рівних посад у різних галузях діяльності); класами (характеристика статусу чиновника, важливості та складності виконуваної ним роботи) [4, с. 315].

Класи А, В, С, Д відображають становище чиновників у державному апараті та їхню відповідальність.

До класу А (керівники) належать усі керівні службовці державної адміністрації, в тому числі: державні секретарі міністерств, керівники департаментів та відділів міністерств, парламентські секретарі, їхні заступники та інші, які становлять не більше 20 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу В (відповідальних виконавців) належать керівники груп та проектів у міністерствах, провідні фахівці міністерств і департаментів, керівники та провідні фахівці місцевих органів державної влади, які становлять близько 41 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу С (спеціалістів) належать архітектори, викладачі, інженери, лікарі, які працюють у міністерствах, місцевих органах чи установах, які становлять близько 32 % від загальної чисельності цивільних службовців.

До класу Д (допоміжних та технічних службовців) належать клерки, субклерки (помічники клерків), друкарки, секретарки та інші, які становлять близько 7 % від загальної чисельності цивільних службовців [5, с. 330–331].

У ФРН до державних службовців зараховуються три категорії осіб:

1) чиновники (власне державні службовці: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядованими органами публічно-правовими відносинами; наділені владними повноваженнями; призначаються на посади довічно; отримують оплату за працю у вигляді грошового утримання, розмір якого залежить від рангу і категорій посади; після відставки отримують державні пенсії з федерального чи земельного бюджету);

2) службовці (особи: пов'язані з федеральними, земельними чи самоврядованими органами, установами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами; не наділені владними повноваженнями; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням);

3) працівники (наймані технічні працівники: пов'язані з федеральними, земельними, самоврядованими органами, установами чи підприємствами приватноправовими відносинами за строковими трудовими угодами; отримують оплату праці згідно з тарифними угодами; після досягнення пенсійного віку отримують пенсії за соціальним страхуванням) [4, с. 410].

У США до державних службовців належать працівники апарату міністерств (департаментів) та їх місцевих органів, військовослужбовці, судді, співробітники ФБР, ЦРУ, федеральної поштової служби тощо.

Поділ усіх державних посад у США здійснюється на двома типами:

1) політичні керівники, що призначаються поза конкурсом (міністри, керівники ЦРУ, ФБР тощо);

2) кар'єрні (професійні бюрократи), що призначаються за конкурсом, але частина посад, на яких конкурси вважаються недоцільними, віднесені до "реєстрів А і В". До "реєстру А" належать посади, що заповнюються без іспитів, такі як капелани (священники) Міністерства оборони, юристи, службовці Федеральної резервної системи. До "реєстру В" належать посади зі вступним, але не конкурсним, іспитом: чиновники розвідувального співтовариства США, інспектори Міністерства фінансів, категорія "PL" – службовці NASA та ін.

Державні посади поділені на 23 розряди, а саме: розряди 1–4 – нижчий (технічний) персонал. Службовці цих категорій виконують просту рутинну роботу або нескладну роботу під керівництвом та загальним спостереженням. Ці службовці або не виносять незалежних суджень або виносять відповідно до провідної політичної точки зору та відповідних процедур. За своїм матеріальним станом вони належать до низькооплачуваних працівників; розряди 5–8 – виконавчий персонал, для виконання роботи їм потрібні спеціальні знання та підготовка, а також здібності до індивідуальної роботи. Цей персонал має дипломи вищих навчальних закладів. Він не виконує будь-яких адміністративних функцій, а професійна діяльність проходить під загальним спостереженням. За своїм матеріальним становищем вони належать до категорії середньооплачуваних працівників; розряди 9–14 – середній керівний персонал (керівники груп, відділів). Службовці 11 категорії мають бути здатними приймати рішення, 12

категорії – виявляти здібності до керівництва, 13 категорії – можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів, 14 категорії – головами підрозділів або бюро; розряди 15–18 – вищий керівний персонал (керівники управлінь, їхні заступники). До числа їхніх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності; розряди 19–23 – служба найвищих керівників (керівники державних агенцій, бюро, служб та їхні заступники, помічники та заступники міністрів) [1, с. 143–144; 5, с. 325].

Якщо аналізувати вітчизняне законодавство про державну службу, то слід зазначити, що відповідно до Закону України "Про державну службу" (1993 р.) [2] до першої категорії посад державної служби належать посади перших заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їхніх перших заступників, голів та членів державних колегіальних органів, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, заступників керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, інші прирівняні до них посади.

Слід зазначити, що функціональні обов'язки та спрямування діяльності навіть заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України та керівника Адміністрації

Президента України, Апарату Верховної Ради України різняться між собою, враховуючи напрям їхньої діяльності, а також різняться і функції між зазначеними посадовцями та головами місцевих органів влади.

Те саме стосується прийнятого у грудні 2015 р. нової редакції Закону України “Про державну службу” [3]. Так, до категорії посад державної служби “А” належать: державний секретар Кабінету Міністрів України та його заступники, державні секретарі міністерств; керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їхні заступники; керівники апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та їхні заступники; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

В одній категорій посад об’єднані як заступник державних секретарів, так і голови місцевих державних адміністрацій, функціональні обов’язки яких дуже різняться.

На нашу думку, до проблеми типологізації державно-управлінської діяльності слід підходити з урахуванням теорії розподілу праці. Зокрема, одним із суттєвих питань у реформуванні державної служби є чіткий обґрунтований розподіл обов’язків між різними рівнями посад публічної служби. Тут маєтись на увазі не розподіл функціональних обов’язків за посадами, а новий підхід, нова парадигма, яка базується на теорії розподілу праці в публічній службі. Розподіл праці — це диференціація

трудової діяльності, що призводить до стійкої спеціалізації. Розподіл праці дає можливість оптимізувати функції кожного функціонера — публічного службовця, більш ретельно сформувані кваліфікаційно-функціональні вимоги до кожної посади.

На нашу думку, розглядати слід не розподіл посади державної служби, а розподіл посади публічної служби, оскільки функції політиків, посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців тісно переплетені та взаємодоповнюються.

З точки зору теорії розподілу праці державно-управлінську діяльність публічних службовців можна аналізувати: по-перше, за статусом чиновників (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі), за видами державної політики (політика управління, політика розвитку, політичне реформування, політика формування громадської думки), за сферами управлінської діяльності (антикризовий менеджмент, інноваційний менеджмент, політичний менеджмент, інтелектуальний менеджмент), за видами управлінської діяльності (адміністративний менеджмент, менеджмент послуг, експертно-аналітичне забезпечення, демократичне врядування). Такий розподіл державно-управлінської праці можна зобразити у вигляді матриці (таблиця).

Основними видами діяльності державних службовців за статусом є ті, які розташовані під назвами типів чиновників. Тобто державні службовці працюють у політиці управління, основна сфера їхньої діяльності — антикризовий та адміністратив-

Матриця професійного розподілу державно-управлінської діяльності

Статус	Державні службовці	Службовці місцевого самоврядування	Політики	Громадські діячі	Галузь державної політики
Види державної політики	Політика управління	Політика розвитку	Політичне реформування	Політика формування громадської думки	економічна політика, політика соціального розвитку, політика у сфері культури, національна безпека, інформаційна політика та ін.
Сфера управлінської діяльності	Антикризовий менеджмент/ Електронне врядування	Інноваційний менеджмент/ Електронне врядування	Політичний менеджмент	Інтелектуальний менеджмент	
Види управлінської діяльності	Адміністративний менеджмент	Менеджмент послуг	Демократичне врядування	Експертно-аналітичне забезпечення	
Категорії державних посад	А	В	С	Д	

ний менеджмент. Службовці місцевого самоврядування працюють у політиці розвитку, основна сфера їхньої діяльності — інноваційний менеджмент та менеджмент послуг. Політики займаються політичним реформуванням, здійснюють політичний менеджмент та демократичне врядування. Натомість громадські діячі працюють у політиці формування громадської думки, сфера їхньої діяльності — інтелектуальний менеджмент та експертно-аналітичне забезпечення.

Державні службовці (службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі) крім основних (притаманних їм) функцій можуть виконувати й інші функції.

Враховуючи визначений розподіл праці публічних службовців, їх можливо ранжувати за групами посад з урахуванням функціональних обов'язків.

Висновки. Аналіз зарубіжного досвіду з класифікації державних

посад дає нам підстави стверджувати, що до посад державної (публічної) служби за кордоном віднесені не тільки технічно-допоміжний персонал, але і військові, а також фахові спеціалісти, які обслуговують працівників органів державної влади, формують експертні висновки. Крім того, спостерігається тенденція чіткого розподілу між політичними та адміністративними посадами, що говорить про професіоналізацію державної служби, захист фахівців від політичних змін.

Водночас доречно зазначити, що в зарубіжній науці розподіл посад публічних службовців здійснено з урахуванням функціональних обов'язків цих осіб.

В Україні посади державної служби розподілені за ієрархічною ознакою. Такий розподіл посад державної служби не дає можливості раціонально формувати кадровий потенціал на такі посади, тобто застосовувати аналогічні кадрові технології (відбір,

проходження конкурсних процедур, адаптація, мотивація, навчання, підвищення кваліфікації тощо) до однієї групи (категорії) державних посад. Усі групи (категорії), що об'єднують державні посади, неоднорідні за своїми характеристиками та виконуваними функціями. В одній групі об'єднані посади як центральних органів влади, так і місцевих органів державної влади.

Таким чином, виникла нагальна необхідність у розробці та впровадженні однорідних (типових) посад. Це має практичне значення, зокрема, економить ресурси на формування потенціалу публічної служби, оптимізує кадрові процеси щодо державної служби, а також надасть можливість ефективно використовувати кадри публічної служби.

У перспективі подальших досліджень аналіз та розробка механізмів реформування системи посад публічної служби України, визначення посад з урахуванням функціональних обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Василенко І. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / *И. А. Василенко.* — М.: Логос, 2000. — 200 с.
2. *Закон України про державну службу* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
3. *Проект закону про державну службу* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571
4. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / *А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика; Центр політико-правових реформ.* — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
5. *Черноног Є. С.* Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / *Є. С. Черноног.* — К.: Знання, 2008. — 458 с.