

УДК 35.08(477)

## Роль принципу наступності в системі державної служби України в умовах суспільних трансформацій

І.І. ПИСЬМЕННА

Університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ, Україна,  
E-mail: inna.pysmennna@mail.ru

### Авторське резюме

У статті зроблено аналіз ролі принципу наступності в системі державної служби України в умовах суспільних трансформацій. Концептуально обгрунтовано поняття наступності в системі державної служби як комплексного принципу, від якого залежить прогресивний розвиток цього інституту. Встановлено, що реформування суспільства в цілому або будь-якого окремого інституту обов'язково викликає трансформації в інституті державної служби. Доведено, що в умовах суспільних трансформацій саме державні службовці покликані бути носіями позитивних суспільних змін. Обгрунтовано, що сучасний підхід до формування професійно-кваліфікаційних вимог до службовців базується на принципі поєднання двох складових: морально-етичної та професійно-прикладної. Встановлено, що на формування морально-етичної складової образу службовця впливають дві групи взаємозалежних об'єктивних чинників: по-перше, соціально-політичні та економічні умови, що склалися в суспільстві; по-друге, специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих службовців. Доведено необхідність якнайшвидшого введення в дію нового Закону «Про державну службу».

**Ключові слова:** суспільство, трансформація, наступність, державна служба, професіоналізм, морально-етичні норми, державні службовці.

## The role of the principle of continuity in the public service of Ukraine in conditions of social transformations

I.I. PYSMENNA

University of customs and finance, Dnipropetrovsk, Ukraine,  
E-mail: stas.naidiyk@gmail.com

### Abstract

It is analyzed in the article: the role of the principle of continuity in the public service of Ukraine in conditions of social transformations. The notion of continuity in the system of public service as a complex principle which is a base for this institution is conceptually grounded in this article. It is grounded that the reform of society as a whole or any individual institution is required transformations in the institution of public service. It is established that in conditions of social transformations public servants are called to be the bearer of positive social change. It is proved that the modern approach to the formation of professional-qualification requirements for employees is based on the principle of combining the two global components: moral-ethical and professional. It is established that the formation of moral-ethical component of the image of public servants is influenced by the two groups of determining objective factors: first, the social-economic and political conditions prevailing in the society, and secondly, the specific responsibilities and conditions of work and life of the employees. The necessity of the new law «About public service» is grounded in the article.

**Key words:** society, transformation, continuity, public service, professionalism, ethical standards, public servants.

**Постановка проблеми.** Осмислення сутності суспільної трансформації, проблема оцінювання наслідків перманентного реформування українського суспільства – актуальні дослідницькі проблеми на сучасному етапі розвитку науки «Державне управління». Оскільки сучасні процеси суспільних трансформацій та модернізації транзитивних суспільств призводять до появи нових політичних і соціально-економічних форм організації суспільства, остільки виникає необхідність пошуку джерел суспільного розвитку, каталізаторів соціальної динаміки. Одним із таких каталізаторів та одночасно важливих принципів управління, від яких значною мірою залежить ефективність державної служби, слід вважати принцип наступності, тобто всебічне врахування в процесі розвитку системи позитивних досягнень попереднього досвіду її функціонування. На жаль, досвід функціонування державної служби України свідчить, що системне дотримання принципу наступності в її роботі майже відсутнє, що безумовно гальмує прогресивний розвиток як цього інституту, так і інших реформ, розпочатих в державі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічне підґрунтя даного дослідження складають роботи вітчизняних дослідників, в яких досліджуються проблеми функціонування та розвитку державної служби, зокрема В.Д. Бакуменка, Д.І. Дзвінчука, Н.Т. Гончарук, Н.А.Липовської, Т.В.Мотренка, О.Ю.Оболенського, В.М.Олуйка, Т.І.Пахомової, А.П. Рачинського, М.І.Рудакевич, А.С.Сіцінського, С.М.Серьогіна, Ю.П.Сурміна та інших. Водночас реалізації принципу наступності в системі державної служби вченими, на жаль, приділяється недостатня увага, що актуалізує дану проблематику, особливо в контексті суспільних трансформацій, що активно відбуваються як у світі в цілому, так і в Україні зокрема.

**Метою дослідження** є аналіз ролі принципу наступності в системі державної служби України в умовах суспільних трансформацій.

**Виклад основного матеріалу.** У концепціях, що пояснюють суть сучасного українського суспільства найчастіше вживається термін трансформація, який визначається як процес перетворення політичного, економічного, соціокультурного простору. У період трансформації як правило порушується стабільність існування соціальної системи, цілісність її компонентів, узгодженість між-елементних зв'язків тощо, після чого ефективність функціонування системи в цілому або погіршується, або покращується. Згідно з теорією систем, для того щоб соціальна система (в нашому випадку – держава) стабільно функціонувала, вона повинна мати єдину мету та ефективну керуючу підсистему – систему публічного управління. Ключову роль у цьому процесі безумовно відіграє державна служба, яка як і будь-яка соціальна система, складається з людських індивідів, кожний з яких сам є складною відкритою системою. Ключова роль зумовлена публічно-правовою природою державної служби, яка в системі державного управління покликана виконувати функцію координатора структурної взаємодії всіх акторів політичного процесу прийняття управлінських рішень, акумулювати особисті та суспільні інтереси територіальних колективів та перетворювати їх на публічні інтереси, що реалізуються в рамках владних інститутів і відносин.

З огляду на вищезазначене очевидно, що суспільні трансформації, як правило, надзвичайно важко відбуваються без трансформацій у сфері державного управління. Останні визначаються як докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування. При цьому під час здійснення планомірних управлінських трансформацій їх доцільно розглядати як компонент системних суспільних змін у нерозривному зв'язку з перетвореннями в інших сферах і галузях життя суспільства. Отже, перетворення в управлінні не повинні протиставлятися, відокремлюватися або вважатися чимось вищим порівняно із суспільними рефор-

мами. Навпаки, зміни у сфері державного управління та державної служби важливо чітко підпорядковувати досягненню цілей розвитку суспільства [4, С. 664].

На наше переконання, для того щоб реформи в Україні стали незворотними, на першому етапі конче потрібно провести інституціональні реформи самої влади. Адже Україна проходить досить тривалий і болючий шлях трансформаційних перетворень, що відбуваються в економіці, суспільних відносинах, національній свідомості. Усталені норми поведінки, набуті українцями за радянських часів, майже зруйновано, серед переважної частини соціуму втрачено психологічну стабільність. Водночас елементарні потреби громадян не лише не задовольняються, а часто просто ігноруються представниками державних інституцій, що призводить до зневажливого ставлення до встановленого в державі правопорядку й діючого режиму, а зрештою – до дестабілізації політичної системи. Нестабільність загострюється беззаконням, правовим нігілізмом, низьким рівнем виконавчої дисципліни як у системі управління, так і в суспільному виробництві, чому сприяє відсутність належної політичної та громадянської культури у всіх політичних структурах і соціальних верствах. Не сприяють стабілізації і недостатня розвиненість політичних інститутів, законодавчий обструкціонізм, часті зміни уряду та низька ефективність його діяльності [6, с. 448–449]. Затяжний період суспільних трансформацій позначається і на поведінці державних службовців та якості послуг, які вони надають громадянам. Значна частина працівників владних органів керується традиційно авторитарною та ситуативною етикою як у взаємостосунках один з одним, так і по відношенню до громадян.

В умовах корупції й хабарництва, зволікання та тяганини при прийнятті рішень, непрозорості і невизначеності адміністративних процедур, незахищеності від свавілля чиновників, а також відсутності реального громадського контролю за діяльністю органів влади

відбувається процес відчуження влади від суспільства. З іншого боку, посадові особи державної служби та претенденти на зайняття посад в органах влади незадоволені відсутністю прозорого порядку вступу на службу та кар'єрних перспектив, правовою незахищеністю від політичного та іншого тиску, а також від суб'єктивізму своїх керівників, недостатніми матеріальними стимулами та соціальною незахищеністю, негативним ставленням з боку суспільства.

Отже, руйнування ціннісно-нормативної системи в суспільстві повністю екстраполюється на посадових осіб державної служби, що є особливою проблемою. На наш погляд, у процесі реформування системи державної служби треба не тільки здійснити перебудову її організаційної структури, але й переглянути ті принципи, що покладені в основу її функціонування. Одним із найважливіших принципів державної служби, від якого значною мірою залежить ефективність державного управління слід вважати принцип наступності. Саме завдяки цьому принципу зберігається інституційна пам'ять системи, яка не консервує цю систему у незмінному вигляді, а дає можливість удосконалювати її діяльність на основі напрацьованих соціальних відносин, що давали та можуть продовжувати давати суспільнокорисний результат.

Досить вдалу думку стосовно принципу наступності в державному управлінні сформулював В.С. Білух, з позицій якого суб'єкт державного управління бачить і аналізує соціальний прогрес як низку послідовних етапів, де кожен наступний спирається на досягнення попереднього, стає щаблем сходження до вищого, досконалішого [1, с.160]. На наш погляд, очевидно є взаємопов'язаність та взаємообумовленість принципу наступності з поняттям організаційна культура. Організаційна культура визначається як «спосіб, у який ми тут діємо», як «унікальна цілісність, серце та душа організації», особливий набір цінностей, уявлень, принципів та норм, які поділяються людьми та їх групами в організації, та які ви-

значають як поводитимуться та взаємодіятимуть люди в групі. Організаційна культура є одночасно і результатом і причиною діяльності. Це те, що організація «має», водночас може розглядатися і як те, чим організація «є», що собою являє. Організаційна культура має суттєвий вплив на формування іміджу організації, власне, пов'язана з внутрішнім іміджем організації для її працівників. На державній службі це і наслідок державно-управлінської практики, кадрової політики, і чинник її реалізації. Виявляючи сутність процесів, організаційна культура є характеристикою державної служби в цілому, так і показником міри її відповідності проголошеним цілям політики, показником її дієвості [5, с. 9].

У авторському визначенні наступність є одним із найважливіших елементів організаційної культури державної служби, що виступає комплексним соціальним фактором її професійного розвитку та виявляється в дотриманні державними службовцями нормативно-закріплених принципів функціонування цього інституту, збереженні інституційної пам'яті та забезпеченні стабільної роботи та еволюції державного апарату відповідно до суспільних потреб.

Очевидно, що масштабність і темпи соціокультурних змін, що відбуваються як у світі в цілому, так і в українському суспільстві, загострення значної кількості проблем суспільного існування та розвитку, час від часу неспівпадіння задумів і результатів здійснення численних реформ актуалізують проблему обов'язкового дотримання принципу наступності з метою недопущення помилок минулого досвіду функціонування державної служби та вироблення нових форм організації та взаємодії в системі владних відносин. Наступність слід розглядати і як стабілізуючий фактор у процесі суспільних трансформацій, адже державна служба характеризується значно більшою традиційністю і стабільністю, ніж інші професійні групи, завдяки чому саме вона відіграє роль соціального стабілізатора, забезпечуючи багато в чому цілісність, безпеку

та параметри порядку держави. Вагома роль у процесі взаємодії державних, громадських та особистісних інтересів у стабілізації політичного, правового й соціального простору відводиться державному службовцю як особистості й професіоналу. Професіонал, який здатний до самовизначення з позицій громадського суб'єкта, що вирізняється здатністю думати про себе через спільну справу, здатністю до громадської дії. Державний службовець, дотримуючись принципів законності, покликаний сумлінно ставитися до виконання посадових повноважень, керуватися моральними принципами незалежності, безкорисливості, невідступності, нести моральну відповідальність за кожне своє слово, за кожне прийняте рішення та його соціальні наслідки. Говорячи про професійну честь державного службовця, ми маємо на увазі його усвідомлення соціальної значущості своєї професії та тієї ролі й відповідальності, що покладається на її представників [2, с. 167].

Професійна діяльність накладає на державного службовця цілий ряд специфічних морально-етичних якостей та певних рис характеру, серед яких фахівці насамперед виділяють наступні: політична зрілість; принциповість; чесність; порядність; самовідданість; впевненість у собі; самокритичність; цілеспрямованість; почуття нового, прогресивного; скромність; тактовність; уважність; позитивна морально-етична поведінка; обізнаність з актуальними питаннями внутрішньої та зовнішньої політики; почуття міри в користуванні особистою владою [3, с. 358].

На формування морально-етичної складової образу службовця визначальний вплив мають дві групи взаємозалежних об'єктивних чинників: по-перше, соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві, і по-друге, специфічні обов'язки та умови діяльності, життя і побуту самих службовців. При цьому моральна цінність особистості державного службовця розкривається через сукупність вимог, які висуває суспільна мораль до нього як носія відповідних публічних повноважень.



На наш погляд, увесь цей комплекс якостей, принципів і норм поведінки формує організаційну культуру службових відносин, без якої не можна вести мову про наступність у процесі функціонування як інституту державної служби, так і державного управління в цілому. Отже, в умовах зростаючого ускладнення відносин одним із важливих чинників для реалізації наступності є етизація поведінки державних службовців і практичне втілення організаційно-управлінського потенціалу етики в процес функціонування державної служби.

Так, одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави є розв'язання проблеми корупції. У 2014-2015 рр. Верховна Рада ухвалила низку законодавчих актів антикорупційного спрямування. Метою формування та реалізації державної антикорупційної стратегії є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чиновників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції. Проте законодавство стане ефективним, якщо будуть політична воля та належні механізми для його неухильного застосування. Адже закон має застосовуватися однаково по відношенню до всіх, хто є його суб'єктом і об'єктом відповідного контролю, без пільг та привілеїв в залежності від майнового стану, соціального походження, партійної приналежності або приналежності до владних або опозиційних структур.

Яскравим прикладом у цьому аспекті стало створення патрульної служби, що на сучасному етапі є однією із ключових змін у структурі Міністерства внутрішніх справ України. Сподіваємося, що із введенням у дію Закону України «Про Національну поліцію» значно

прискориться процес повномасштабного оновлення цього надзвичайно важливого для суспільства інституту.

Нарешті має бути остаточно ухвалено та введено в дію новий Закон «Про державну службу», який за умов його всебічної реалізації може стати потужним мотиваційним фактором як для досвідчених службовців, так і для нової генерації фахівців в особі молодих лідерів. У новій редакції закону передбачена низка важливих новацій. По-перше, прозорий конкурсний відбір на всі без винятку посади. Зараз на посади першої та другої категорії конкурс взагалі не проводиться. Відповідно вони розподіляються за політичними або іншими критеріями без участі суспільства. По-друге, для призначення державних службовців має бути сформована постійно діюча комісія, яка складатиметься із представників парламенту, уряду, президента та громадськості. Ця комісія буде рекомендувати кандидатів на призначення на вищі посади державної служби. Не менш важливо, що до її компетенції увійде і питання звільнення чиновників. По-третє, норми цього закону уточнюють питання пов'язані з проходженням кар'єри державного службовця, його дисциплінарної відповідальності, розподіл повноважень тощо. По-четверте, передбачається введення в міністерствах посади державного секретаря – керівника апарату, що є одним із найважливіших факторів забезпечення наступності в системі державної служби.

Отже, дотримання конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності у процесі прийняття на службу та здійсненні службової кар'єри має створити рівні вихідні умови для кожного. Надзвичайно важливо протистояти добору кадрів за принципом особистої відданості й політичної відповідності, нечесній боротьбі за посади та вплив. Ключовим потенційним фактором цього процесу, на наш погляд, є взаємозв'язок власних інтересів службовця (задоволення власних людських потреб) і організації (оптимальне виконання функцій та завдань публічного управління). У зоні

перетину цих інтересів перебувають кар'єрні цілі людини, які можна вважати основним мотиваційним чинником для посадових осіб системи державної служби.

**Висновки.** Державна служба за призначенням та завданнями своєї діяльності щільно пов'язана з різними соціальними інститутами, політичними, економічними, соціально-культурними тощо. Тому реформування суспільства в цілому або будь-якого окремого інституту обов'язково викликає трансформації в інституті державної служби.

У цьому процесі наступність є одним із найважливіших елементів організаційної культури державної служби, що виступає комплексним соціальним фактором її професійного розвитку та виявляється в дотриманні державними службовцями нормативнозакріплених принципів функціонування цього інституту, збереженні інституційної пам'яті та забезпеченні стабільної роботи ево-

люції державного апарату відповідно до суспільних потреб.

Сучасний підхід до формування організаційної культури державних службовців базується на принципі поєднання двох глобальних складових: морально-етичної і професійно-прикладної.

В умовах суспільних трансформацій саме державні службовці покликані бути носієм позитивних суспільних змін. Це мають бути люди, що пов'язують своє майбутнє з Україною, які прагнуть жити інакше, які спрямовуватимуть свій погляд не в минуле, а в майбутнє.

Відповідно першочерговим завданням реалізації принципу наступності є запровадження прозорої системи заповнення вакансій державної служби на основі об'єктивної оцінки навичок, компетенцій та особистих якостей претендентів, яким довіряє суспільство та які будуть спроможні ефективно реалізувати будь-які реформи в Україні.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Білоус В.С. Синергетика та самоорганізація в економічній діяльності: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2007. – 376 с.
2. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 254 с. – Авт. 10 с.
3. Державна служба: навчальний посібник / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. – К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. – 526 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. – 748 с.
5. Інформаційний бюлетень центру сприяння інституційному розвитку державної служби «Бюрократ» № 10-12 (63-65) від 12.07.2008.
6. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Ін Юре, 2003. – 496 с.

#### REFERENCES:

1. Bilous V.S. Synerhetyka ta samoorganizatsiya v ekonomichniy diyal'nosti: Navch. posib (Synergetics and self-organization in economic activity: Training. guidances). – K.: KNEU, 2007. – 376 p.
2. Humanizatsiya publichnoyi sluzhby v Ukrayini: naukovopraktychni zasady: kolekt. monohr. (Humanization of public service in Ukraine: scientific-practical principles: Collective. monographs). – Dnipropetrovs'k : DRIDU NADU, 2015. – 254 p. – Avt. 10p.
3. Derzhavna sluzhba: navchal'nyu posibnyk (Public service: a tutorial). – K.: TOV «SIK HRUP UKRAYINA», 2013. – 526p.
4. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. (Encyclopedia of Public Administration). – K. : NADU, 2011. – 748 p.
5. Informatsiynyy byuletен' tsentru spryannya instytutsiynomu rozvytku derzhavnoyi sluzhby «Byurokrat» № 10-12 (63-65) vid 12.07.2008 (Newsletter Centre for Civil Service Institu-

tional Development «Bureaucrat» № 10-12 (63-65) on 12.07.2008).

6. *Tsvyetkov V. V.* Suspil'na transformatsiya i derzhavne upravlinnya v Ukrayini: polityko-pravovi determinanty : monohrafiya (Social transformation and public administration in Ukraine: political and legal determinants: monograph). – К. : *In Yure*, 2003. – 496 p.

**Письменна Інна Іванівна** – старший викладач  
Університет митної справи та фінансів  
Адреса: 49000, м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8  
E-mail: inna.pysmenna@mail.ru

**Pysmenna Inna Ivanivna** – senior lecturer  
Ukrainian academy of customs  
Address: 8, Rohal'ova Str., Dnipropetrovsk, 49000, Ukraine  
E-mail: inna.pysmenna@mail.ru