

**М. Карпа,
М. Куйбіда**

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Здійснено аналіз поняття посади державної служби за допомогою таких його елементів, як зміст та обсяг. Запропоновано підхід, що полягає в аналізі суперечностей, які виникають у процесі реалізації елементів змісту посади державної служби. Визначено основних суб'єктів наповнення змісту посади державної служби.

Ключові слова: державна служба, посада державної служби, теоретико-методологічні аспекти.

Актуальність даного дослідження зумовлена необхідністю розробки та вдосконалення методологічного забезпечення основних елементів державної служби як цілісної системи. Аналіз поняття “посади державної служби” проводять найчастіше з позиції таких підходів: правового, організаційного, функціонального. Такі підходи матимуть більшу наукову та практичну цінність за умови використання різноманітних методологічних розробок.

Мета статті – розкрити поняття посади державної служби з позиції застосування деяких методологічних підходів до змісту посади державної служби.

Об'єктом дослідження є посада державної служби.

Предметом дослідження є методологічні аспекти змісту посади державної служби.

Для цього поставлені такі завдання:

- охарактеризувати поняття посади державної служби за допомогою таких його елементів, як зміст та обсяг;
- проаналізувати суперечності, які виникають у процесі реалізації елементів змісту посади державної служби, як складові поняття посади державної служби;
- окреслити основні особливості суперечностей та розглянути можливі джерела їх формування;
- визначити основних суб'єктів наповнення змісту посади державної служби.

Практика розвитку державної служби та її науковий супровід у сучасних умовах потребують постійного вдосконалення методологічного матеріалу. Швидкий розвиток та реформування кадрових процесів, функціональних та структурних змін у сфері сучасного управління вимагають наукового якісного забезпечення, ґрунтовного аналізу та вивчення практики застосування різноманітних підходів. Питання посади державної служби як складової частини державної служби були розкриті з позиції різноманітних підходів багатьма вченими. Проблематику розвитку кадрових процесів в органах влади, професіоналізму державних службовців аналізували такі провідні українські вчені: Н. Гончарук, В. Олуйко, В. Сорока, В. Гошовська, Ю. Кальниш, І. Козюра, С. Краснопорова, О. Оболенський, І. Розпутенко та інші. Т. Витко висвітлював компетенційний підхід у деяких питаннях кадрового забезпечення та відповідності зайнятим посадам, а також перспективи його вдосконалення [1]. С. Серьогін, Н. Гончарук, В. Сорока розкривали різноманітні підходи щодо роботи з персоналом на підставі аналізу вітчизняного та міжнародного досвіду [2].

Нормативно-правові акти, які на сьогодні є нормативною базою для практики функціонування посад державної служби, висвітлюють основи до аналізу змісту посади державної служби. Серед них основні: Закон України “Про державну службу” [3], Постанови Кабінету Міністрів “Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування” [4], “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби” [5], “Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями” [6], “Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу” [7]. Частково проблематика наповнення змісту посади державної служби у формі профілів професійної компетентності посади державної служби висвітлена у наукових доробках низки інших вітчизняних авторів та нормативно-правових актах [8].

Поняття посади державної служби як структурний елемент державної служби займає вагомe місце у теорії та практиці управління. Зазвичай науковці та практики підходять до аналізу та вивчення цього поняття з позиції нормативного-правового забезпечення, структурно-функціонального та організаційного підходів. Загальна проблематика дослідження знаходиться у методологічному забезпеченні державної служби загалом.

Щодо методологічного забезпечення функціонування посади державної служби як одного з елементів, то можна зазначити такі питання: методологічне забезпечення щодо формування чітких вимог до осіб, які претендують на зайняття цієї посади; методика формування мети, поставлених завдань, опису результату; аналіз методологічних аспектів щодо формування змісту посади державної служби тощо.

Посада державної служби є складним та багатоаспектним поняттям, яке за своїм змістом, наповненням, характеристиками, місцем у системі державної служби та іншими особливостями вчені розкривають за допомогою різноманітних методологічних підходів.

Вивчення, вдосконалення та подальше наповнення змісту посади державної служби має велике методичне значення у частині:

- оптимізації та розподілу навантаження за посадою державної служби;
- розмежування відповідальності за конкретним напрямом діяльності, функціями, завданнями;
- визначення, вивчення, класифікації методів здійснення функцій держави, органів державної влади, їх підрозділів;
- визначення критеріїв вибору наповнення змісту конкретної посади (на сьогодні зазвичай вибір проходить тематично, за групою питань, за напрямом діяльності та за дорученням керівника);
- визначення межі виконання функцій представника влади на посаді державної служби;
- стандартизації діяльності службовця.

Відомо, що кожне поняття характеризується своїм змістом та обсягом. До аналізу поняття “посади державної служби” можна застосовувати підхід, за яким поняття трактують як форму думки, що узагальнено відображає його за допомогою його суттєвих властивостей.

Змістом поняття “посади державної служби” за цим підходом є сукупність його елементів та властивостей, відображених у кількісних та якісних показниках. Наприклад: нормативне закріплення властивостей, обсягу та змісту поняття у правовому полі, наявність посадових обов’язків, відповідальності, гарантій та інших статусних характеристик; наявність

функцій посади; наявність мети посади та її завдання; наявність зв'язків між елементами; суперечності між елементами поняття як його властивість тощо.

Обсяг поняття “посади державної служби” – це множина предметів, кожному з яких належать ті ознаки, що належать до змісту поняття посади державної служби. Враховуючи той факт, що більшість науковців розглядають посаду як найпростіший елемент організаційної структури, складно в сучасній науці описати обсяг цього поняття. Це було б можливо при використанні синонімічного чи морфологічного підходу. Та в більшості сучасних підходів до понять теорії та практики управління поняття посади чітко окреслене, визначене та відповідає зазвичай одному поняттю.

На прикладі змісту та обсягу поняття посади державної служби чітко прослідковується дія закону оберненого відношення, який вказує, що чим більший зміст поняття, тим менший його обсяг. Зміст поняття державної служби з позиції категорії діалектики можна трактувати як сукупність частин та елементів посади державної служби, зв'язків та елементів посади державної служби, зв'язків та відносин між ними. Зміст є більш динамічним аспектом поняття, адже йому властиві тенденції до змін. Потрібно зазначити, що зміст поняття посади у тривалій перспективі зумовлює його форму.

Суперечності, які виникають у процесі реалізації елементів змісту посади державної служби також належать до змісту посади, адже є відносинами між ними та характеризують зв'язки, що складаються між елементами, мають методологічну цінність у частині розкриття інструментарію для їх вивчення.

До прикладу, одним із джерел суперечностей можна вважати різні функції двох сторін, що задіяні у процесі реалізації функцій посади державної служби: посадова особа, яка має свої цілі, потреби, функції та держава в особі органу державної влади з відповідними своїми цілями, функціями та потребами. У межах змісту посади державної служби потрібно збалансувати обидві сторони задля досягнення найбільшого ефекту (рис. 1).

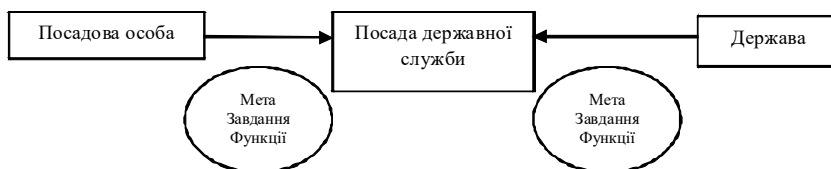


Рис. 1. Приклад функціонального навантаження на зміст посади державної служби як джерело виникнення суперечностей

Розглянутий приклад є одним із джерел виникнення багатьох можливих суперечностей відповідно до наявності інших елементів. У статті “Функціональний підхід до поняття посади державної служби” нами запропоновано багаторівневу модель функціонального навантаження посади державної служби на прикладі органів виконавчої влади [9]. Модель полягає у частковому синтезі її елементів, кожен із яких має свої цілі, потреби та функції. Нами виокремлено у цьому контексті функції держави; функції загалом органів виконавчої влади; функції окремого органу виконавчої влади; функції підрозділу; функції посади державної служби.

Джерелом суперечностей може бути ціла низка ситуацій, які виникають в організаційному, правовому, науковому чи політичному полі. Наповнення посади державної служби останнім часом динамічно відбувається у рамках розвитку науки управління: запроваджено та розроблено різні методики щодо функціонального

навантаження на посаду державної служби, щодо структурованості функцій посади, критеріїв щодо оцінки виконання функцій, критеріїв щодо відбору на посади, критеріїв оцінювання діяльності службовців тощо. Та практичне їх втілення, форми фіксації, форми реалізації та, як підсумок, сама форма посади державної служби є більш консервативними, якісно застарілими, що призводить до конфлікту.

З практики виконання завдань щодо опису такого елемента посади, як “мета функції посади державної служби” виникають часто суперечності з позиції двох учасників її реалізації: держави та державного службовця. У рамках викладання дисциплін “Кадрова політика і державна служба”, “Організація, компетенція та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади” для спеціальності 8.1501002 “Державна служба” при розробці паспорта посади державної служби слухачами Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України було визначено основні характеристики паспорта посади державної служби та проаналізовано основні його складові.

Найбільші методологічні труднощі виникали при формуванні переліку функцій посади та їх характеристики [10]. З поданих 11 складових карти кожної функції суперечності виникали при описі та співставленні таких елементів: назва функції, її мета та кінцевий результат виконання цієї функції. Особливо складно було здійснювати аналіз кількісних та якісних показників виконання цієї функції. Наприклад, при зазначенні однієї з функцій посади як “організація спортивних змагань”, метою функції були визначені: проведення конкретної кількості змагань; організаційна діяльність щодо їх проведення; визначення переможців змагань; підвищення рівня спортивної культури серед населення; здійснення інформаційної та виховної роботи серед молоді; залучення населення до здорового способу життя; проведення спільних заходів зі спортивними організаціями тощо. Як бачимо, кількісні та якісні характеристики мети цієї функції потребують розробки конкретної методології, визначення критеріїв оцінки, здійснення порівняльного аналізу характеристик, пропозиції методологічного базису для проведення їх оцінки, визначення критеріїв оцінки виконання функції тощо.

Суперечності аналізу посади державної служби можна розглядати як процес взаємодії протилежних властивостей, сторін чи тенденцій управлінських процесів; вони визначають розвиток посади державної служби та напрям розвитку цього поняття.

Переважання суперечності і зумовлює напрям розвитку. Для того, щоб суперечність перейшла на той чи інший бік, вона має мати кількісне чи якісне переважання. Враховуючи специфіку науки державного управління, переважання більшості суперечностей може проходити зі зміщенням у бік використання директивних методів їх вирішення. Тільки вирішення суперечності, набуття якісно нових властивостей у суперечливій ситуації дасть змогу розвиватися далі, переходити в іншу суперечливість.

Спробуємо детальніше проаналізувати зміст посади з позиції визначення методологічних підходів щодо наповнення змісту та визначення основних суб'єктів наповнення змісту посади державної служби. Форма конкретизації змісту посади є матеріально-речова та суспільна. Матеріально-речовий зміст посади державної служби – це соціальне та правове наповнення посади. Суспільний зміст посади державної служби – це управлінські відносини щодо надання управлінських послуг із позиції створення суспільного блага, на що спрямовані виконання завдань і функцій держави. На сьогодні до поняття “суспільного” часто застосовують “публічне” у науці управління. У цьому контексті також виникають суперечності щодо практики застосування суспільного та

публічного у рамках визначення суспільного чи публічного змісту посади державної служби.

Зазначений підхід можна застосовувати у визначенні кінцевого результату виконання конкретної функції посади державної служби. Наприклад, речовою формою виконання функції “організація спортивних змагань” може бути кількість проведених змагань, а суспільної формою – покращення стану оздоровлення, підвищення рівня спортивної культури певних верств населення, залучення молоді до здорового способу життя, підвищення рівня свідомості громадян тощо.

Найскладнішим у контексті вироблення методичних підходів виявляється використання суспільних форм. Виникає значна проблема з визначенням підходів щодо їх вимірювання, поділом на елементи, визначенням їх кількісних та якісних показників, критеріїв оцінки їх функціонування тощо.

Логічним видається, що отримання суспільних благ, які надаються за участю функцій посади державної служби здійснюється суспільством загалом як кінцевим споживачем цієї функції. Та з питанням визначення кінцевого споживача функції посади державної служби також часто виникають суперечності. Наприклад, хто є споживачем функції збору місцевого податку – єдиного податку для суб’єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб? На це запитання з практики роботи над описом такого елемента паспорта посади державної служби слухачі давали такі відповіді: держава; держава в особі державного органу; населення України; населення відповідної території; місцевий бюджет; фінансова служба тощо. Отже, конкретне визначення суб’єкта як споживача зазначеної функції, його потреби, його характеристики дасть змогу покращити ефект від виконання цієї функції.

При роботі над елементом паспорта посади “Суб’єкти виконання даної функції (головні виконавці цієї функції, закріплення усіх виконавців цієї функції, додаткові можливі виконавці цієї функції, першочерговість виконання даної функції у органі)” узагальнення підходів науковців та практиків дало змогу зробити висновок, що у тій чи іншій частині суб’єкти виконання функцій посади є одночасно суб’єктами наповнення змісту посади державної служби (табл. 1).

У таблиці виокремлено основних суб’єктів наповнення змісту посади державної служби та здійснено коротку характеристику наповнення змісту посади державної служби.

Речовою формою посади державної служби є процес створення посади державної служби, її функціональне наповнення, матеріальне наповнення; соціальне, функціональне, суспільне визначення її в організаційній структурі установи; взаємозв’язки/зв’язки з іншими посадами; матеріально-технічне забезпечення. Джерелами функціонального наповнення посади державної служби за різноманітними підходами та практикою є: посадова інструкція, профіль професійної компетентності посади, паспорт посади, нормативно-правові та інші джерела наповнення.

Наявність великої кількості елементів посади державної служби зумовлює організаційну форму та підтверджує такий закон суперечності, як єдність і боротьба між речовою та організаційною формою. Організаційна форма посади державної служби визначається сучасним рівнем розвитку маркетингу, менеджменту, найраціональнішими методами сучасного управління. Рівень організаційного забезпечення загалом державної служби як системи прямо впливає на рівень найпростішого свого елемента в організаційній структурі – посади державної служби.

Таблиця 1

Суб'єкти наповнення змісту посади державної служби

Суб'єкт	Характеристика наповнення змісту посади державної служби
Держава	У частині виконання завдань і функцій держави. Принципові положення основних функцій держави, які знаходять відображення у повсякденній діяльності службовця викладені у присязі державного службовця
Нацдерж-служба	У частині методичних рекомендаціях до складання посадових інструкцій, Типових правил внутрішнього службового розпорядку, вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб та іншого організаційного, нормативно-правового та методичного забезпечення
Державний орган	Узагальнена позиція державного органу у конкретній сфері, направлена на реалізацію двох функцій – виконавчої та розпорядчої. Джерелами формування можуть бути організаційна та структурна складові наповнення. Враховуються структурні компетенції, функції та завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади
Служба управління персоналом державного органу	У частині підвищення рівня професійної компетентності службовця, забезпечення етичної поведінки, правил етикету, саморозвитку, вдосконалення розвитку особистості, психологічної підтримки, розвитку особистісних якостей, уникнення конфлікту інтересів, здійснення антикорупційної політики
Керівник установи	У частині організації та здійснення загального планування, контролю, відповідності
Безпосередній керівник	У частині визначення конкретних функцій державного службовця; їх виконання, ресурсного забезпечення (матеріального, організаційного, часового тощо); здійснення контролю за виконанням функцій у формі звітування, контролю періодичності звітування, форм звітування, визначення суб'єкта отримання звітів за зазначеною функцією; відповідальності щодо порушення виконання даної функції
Посадова особа	У частині хронологізації робочого часу (табелювання); часових, організаційних, матеріальних, ресурсних витрат; структурованості функцій з визначенням частки функції на кожну окрему посаду, визначення ресурсного забезпечення виконання цієї функції (фінансового, кадрового, часового, матеріального), визначення кінцевого результату виконання зазначеної функції, кількісних та якісних показників виконання цієї функції
Суспільство	У частині визначення рівня задоволення потреб суспільства. Відбувається у формі звернень громадян на діяльність/бездіяльність як способу проявлення елементів змісту посади державної служби. Потребує розробки механізм контролю за виконанням завдань і функцій держави

Тому суперечливість між речовою та організаційними формами може проявлятися у тому, що навіть при найкращому речовому наповненні посади державної служби неякісна організаційна структура чи менеджерська управлінська робота державного органу знижує виконання конкретних функцій на посаді державної служби, а відтак знижує рівень виконання завдань і функцій держави загалом.

Організаційна форма визначає до певної міри і суспільну форму. Адже розміщення посади в організаційній структурі органу визначає її мету, функції, взаємозв'язки. Якщо виходити з загально-управлінської практики визначення ефекту як найбільшої кількості благ за умови найменшої кількості втрат, то в таких умовах буде

вироблятися найбільше суспільне благо. В іншому випадку надання суспільних (публічних) управлінських послуг як основна узагальнена мета посади більшості державних службовців буде знижуватися. У цьому проявлятиметься конфлікт між організаційною та суспільною формами.

Висновки

1. Змістом поняття “посади державної служби” можна вважати сукупність його елементів та властивостей, відображених у кількісних та якісних показниках. Зміст поняття державної служби з позиції категорії діалектики можна трактувати як сукупність частин та елементів посади державної служби, зв’язків та елементів посади державної служби, зв’язків та відносин між ними. Обсяг поняття “посади державної служби” – це множина предметів, кожному з яких належать ті ознаки, що належать до змісту поняття посади державної служби. Зміст є більш динамічним аспектом поняття, адже йому властиві тенденції до змін. Потрібно зазначити, що зміст поняття посади у тривалій перспективі зумовлює його форму.

2. Суперечності, які виникають у процесі реалізації елементів змісту посади державної служби також належать до змісту посади, адже є відносинами між ними та характеризують зв’язки, що складаються між елементами, мають методологічну цінність у частині розкриття інструментарію для їх вивчення. До прикладу, одним із джерел суперечностей можна вважати різні функції двох сторін, що задіяні у процесі реалізації функцій посади державної служби.

3. Джерелом суперечностей може бути низка ситуацій, які виникають в організаційному, правовому, науковому чи політичному полі. Суперечності аналізу посади державної служби можна розглядати як процес взаємодії протилежних властивостей, сторін чи тенденцій управлінських процесів; вони визначають розвиток посади державної служби та напрям розвитку цього поняття. Переважання суперечності і визначає напрям розвитку. Для того, щоб суперечність перейшла на якийсь бік, вона має мати кількісне чи якісне переважання. Враховуючи специфіку науки державного управління, переважання більшості суперечностей може проходити зі зміщенням у бік використання директивних методів їх вирішення. Тільки вирішення суперечності, набуття якісно нових властивостей у суперечливій ситуації дасть змогу розвиватися далі, переходити в іншу суперечливість.

4. У процесі наукової розробки предмета дослідження було визначено основні суб’єкти наповнення змісту посади державної служби. Серед них: держава, Нацдержслужба, державний орган, служба управління персоналом державного органу, керівник, безпосередній керівник, посадова особа, суспільство. У статті подано коротку характеристику наповнення змісту посади державної служби усіма суб’єктами.

Список використаної літератури

1. Витко Т. Добір кандидатів на державну службу: соціологічний аналіз та перспективи розвитку / Т. Витко // Вісник Державної Служби України [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 22—26.

2. Кадрова політика і державна служба [Текст] : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — 352 с.

3. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VII від 10.12.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 271 від 06.04.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF>.

5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25.03.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

6. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 306 від 20.04.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF>.

7. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України № 47 від 03.03.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.

8. Про затвердження профілів професійної компетентності деяких посад державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 967 від 25.12.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/967-2013-п>.

9. Карпа М. І. Функціональний підхід до поняття посади державної служби / М. І. Карпа // Ефективність державного управління. — 2014. — Вип. 40. — С. 432—440.

10. Карпа М. І. Зміст посади державної служби: функціональний підхід / М. І. Карпа // Ефективність державного управління [Текст]. — 2015. — Вип. 44. — С. 205—217.

11. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 25.03.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF>.

12. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Наказ Нацдержслужби України № 65 від 30.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15>.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2016

Схвалена до друку редколегією 26.09.2016

**М. Карпа,
М. Kuibida**

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICE POSITION

The article provides an analysis of the concept of public service position through such elements as its content and scope. The authors have proposed an approach for analyzing contradictions arising in the implementation of elements of the content of public service position. The basic entities responsible for filling the content of public service position are determined.

Key words: public service, public service position, theoretical and methodological aspects.