

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.12.49](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.49)

УДК 351

*О. О. Акімов,
к. держ. упр., доцент,
Заслужений економіст України, начальник відділу правового забезпечення,
Національна служба посередництва і примирення
ORCID: 0000-0002-9557-2276*

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СИСТЕМОГЕНЕЗНІЙ ДИНАМІЦІ

*О. О. Akimov
PhD in Public Administration, Associate professor, Honored Economist of Ukraine,
Head of the legal department, National Mediation and Conciliation Service*

THE MAIN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEMOGENESIS DYNAMICS

У статті здійснено обґрунтування основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці. Проаналізовано основні принципи державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці в процесі застосування системогенезного підходу до державно-управлінської діяльності, зокрема в частині виявлення формуючих чинників. Визначено, що загальною проблемою у науці та практиці державного управління залишаються процеси систематизації у сфері державно-управлінської діяльності, сфери впливів на здійснення державно-управлінської діяльності, процеси формування складових елементів державно-управлінської діяльності. У зв'язку з цим, аналіз досліджень цієї проблематики потрібно формувати комплексно, з врахуванням усіх складових елементів здійснення державно-управлінської діяльності, їх взаємозв'язку та тенденцій розвитку. Формування основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці систематизує усі складові системи державного управління, поглиблює знання щодо їх особливостей, встановлює взаємозв'язки, формує напрями державно-управлінської діяльності, підвищує ефективність функціонування як самої системи державного управління, так і державно-управлінської діяльності як однієї з її підсистем.

Проблема застосування принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці обумовлена: відсутністю концептуальних засад системогенезного розвитку державно-управлінської діяльності; відсутністю врахування системогенезних аспектів розвитку загалом публічного управління, у тому числі і державного управління; розвитком вітчизняної практики здійснення державної служби, професійної діяльності державних службовців у системогенезному вимірі; відсутністю систематизованих, комплексних дослідження щодо проблематики застосування системогенезу як парадигми публічного управління загалом, і до державного управління зокрема.

Щодо напрямку дослідження основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці запропоновано розкрити професіоналізацію загалом державної служби, професійну компетентність державних службовців, формування специфічного комплексу функцій і професійних стандартів; інституціоналізацію трудових відносин у

сфері державної служби; розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації тощо. Виявлено проблемні питання формування основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці у гносеологічному аспекті. Запропоновано можливості застосування окремих методів дослідження державно-управлінської діяльності як системного утворення.

The article studies the substantiation of the basic principles of public administration in systemogenesis dynamics. The basic principles of government management in the process of applying the systemogenetic approach to government management, in particular regarding the identification of formative factors, are analyzed. It has been determined that the general problem in the science and practice of public administration remains the systematization processes in the field of public administration, the sphere of influence on the implementation of public administration, the processes of formation of the constituent elements of public administration. In this regard, the analysis of research on this issue should be formed in a comprehensive manner, taking into account all the constituent elements of the implementation of public administration, their relationship and development trends. The formation of the basic principles of public administration in systemogenetic dynamics systematizes all the components of public administration, deepens knowledge on their features, establishes interconnections, shapes the direction of public administration, increases the efficiency of functioning of both the public administration system and public administration as one from its subsystems.

The problem of applying the principles of state management in systemogenetic dynamics is due to: the lack of conceptual foundations of a systemogenetic development of government management; lack of consideration of systemic aspects of development in public administration, including public administration; the development of domestic practice of civil service, the professional activities of civil servants in the systemic genesis dimension; the lack of systematic, comprehensive studies on the application of systemogenesis as a paradigm of public administration in general, and in public administration in particular.

So, in the direction of studying the basic principles of public administration in system dynamics, we proposed to disclose, on the whole, the professionalization of the civil service, the professional competence of civil servants, the formation of a specific set of functions and professional standards; institutionalization of labor relations in the field of public service; development of institutions of individual professionalization and the like. The problematic issues of the formation and dynamics of the basic principles of public administration in the epistemological aspect are identified. The possibilities of using individual research methods of public administration as a system of education are proposed.

Ключові слова: державно-управлінська діяльність; тенденції розвитку; системогенез; парадигма; публічне управління; державне управління; державна служба; динаміка; соціально-психологічні передумови системогенезу.

Key words: public administration service; development trends; systemogenesis; paradigm; public administration; state power; public service; dynamics; socio-psychological background of systemogenesis.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ.

Загальною проблемою у науці та практиці державного управління залишаються процеси систематизації у сфері державно-управлінської діяльності, сфери впливів на здійснення державно-управлінської діяльності, процеси формування складових елементів державно-управлінської діяльності. У зв'язку з цим, аналіз досліджень цієї проблематики потрібно формувати комплексно, з врахуванням усіх складових елементів здійснення державно-управлінської діяльності, їх взаємозв'язку та тенденцій розвитку.

Формування системогенезу державно-управлінської діяльності як парадигми систематизує усі складові системи державного управління, поглиблює знання щодо їх особливостей, встановлює взаємозв'язки, формує

напрями державно-управлінської діяльності, підвищує ефективність функціонування як самої системи державного управління, так і державно-управлінської діяльності як однієї з її підсистем. Частинами цієї загальної проблеми, які потребують вирішення, вважаємо обґрунтування основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці, а саме: розвиток взаємозв'язків складових елементів системи державного управління, вибір формуючих критеріїв системогенезу як парадигми державно-управлінської діяльності, формування визначальних факторів розвитку та функціонування системних утворень у сфері державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ.

Актуалізовано заявлену наукову проблематику і питаннями реформування державної служби та державного управління як соціального інституту з врахуванням поточних потреб сьогодення. Адже необхідними на сьогодні є: налагодження процесів комунікації між владою та суспільством, робота у напрямку формування якісних кадрів, підвищення якості адміністративних послуг, розвиток компетентностей державних службовців загалом та зокрема морально-етичні, соціокультурні, науково-пізнавальні та інші складові компетентностей. Систематизація, на перший погляд таких різних проблем, по суті має єдину мету – ефективне здійснення державно-управлінської діяльності. Тому таким важливим для досягнення високих результатів є розгляд і вирішення усіх зазначених проблемних питань в контексті дієвості державного управління як системного утворення.

Вивченню різних проблем функціонування та розвитку державного управління як системного утворення присвячено праці багатьох вітчизняних дослідників: О.В. Антонової, В.В. Баштанника, С.А. Дубенко, В.Ю. Захарченка, С.В. Загороднюка, М.І. Карпа, Н.А. Липовської, В.Я. Малиновського, Т.В. Мотренка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, Л.Л. Прокопенка, Т.І. Пахомової, Л.А. Пашко, М.І. Рудакевич, А.С. Сіцінського, С.М. Сєрьогіна, Ю.П. Сурміна, І.Г. Сурай та ін. Теоретичною основою та аналізом практики реалізації основних аспектів державно-управлінської діяльності займалися такі вчені як, В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.В. Баштанник, Л.Р. Біла, К.С. Бельський, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, І.Є. Данильєва, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаєнов, Р.А. Калюжний, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарєв, В.К. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, Є.О. Романенко, С.М. Сєрьогін, Ю.М. Старілова, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, та ін.

Проблематика застосування системогенезного підходу виявлена і до окремих елементів державно-управлінської діяльності. До прикладу складним та багатоаспектним є поняття посади державної служби, яке за своїм змістом, наповненням, характеристиками, місцем у системі державної служби та іншими особливостями вчені розкривають за допомогою різноманітних методологічних підходів. Дослідниками визначено на основі аналізу історичної традиції процеси становлення і функціонування систем державного управління окремих зарубіжних держав, принципи взаємодії складових такої системи та їх взаємозалежності, що дозволяє розкрити етапи розвитку державного управління, виявити системогенезний аспект його функціонування.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ.

Загальною проблемою у науці та практиці державного управління залишаються процеси систематизації у сфері державно-управлінської діяльності, сфери впливів на здійснення державно-управлінської діяльності, процеси формування складових елементів державно-управлінської діяльності. У зв'язку з цим, аналіз досліджень цієї проблематики потрібно формувати комплексно, з врахуванням усіх складових елементів здійснення державно-управлінської діяльності, їх взаємозв'язку та тенденцій розвитку. Формування системогенезу державно-управлінської діяльності як парадигми систематизує усі складові системи державного управління, поглиблює знання щодо їх особливостей, встановлює взаємозв'язки, формує напрями державно-управлінської діяльності, підвищує ефективність функціонування як самої системи державного управління, так і державно-управлінської діяльності як однієї з її підсистем.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета даної статті – обґрунтування основних принципів державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці. *Об'єктом даного дослідження* є державно-управлінська діяльність. *Предметом дослідження* є виявлення основних принципів розвитку державно-службової діяльності у системогенезній динаміці.

Для цього поставлені такі завдання: а) виявити основні принципи державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці як основи парадигми системогенезу державно-управлінської діяльності; б) виявити передумови застосування системогенезного підходу до державно-управлінської діяльності; в) виявити проблеми формування системогенезного підходу до здійснення державно-управлінської діяльності у гносеологічному аспекті; г) окреслити методологічні проблеми дослідження та можливості застосування окремих методів дослідження до системогенезного підходу державно-управлінської діяльності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Системогенез державно-управлінської діяльності як процес розвитку усіх складових системи державно-управлінської діяльності має за необхідну умову розвиток на основі сформованих принципів здійснення державно-службової діяльності. Принципи, які є об'єктивними за змістом і суб'єктивними за формою, несуть досить вагоме гносеологічне, методологічне, інформативне й організаційно-управлінське навантаження та є основою системогенезу державно-управлінської діяльності. У вузькому розумінні ефективність системогенезу

інституту державної служби є ефективна лише тоді, коли принципи не лише декларуються, а ними безпосередньо керуються на практиці, ними пронизана вся професійна діяльність [1].

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

Принципи державного управління ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах державно-управлінської діяльності, відображають найсуттєвіші, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки в державному управлінні.

Принцип (від лат. *principium*) - початок, основа, виникнення, першоджерело) - основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи інструкцій. Принципи - основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ.

Крім того, принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). Також принцип - це внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності. У науковій літературі наголошується, що сукупність принципів - це початкова форма систематизації знань, вона адресована певним фахівцям.

Найвідоміші принципи державного управління такі: об'єктивність (необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку); демократизм (визначає роль народу як носія і джерела влади); правова регламентація (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, принципів державного управління); поділ влади (передбачає поділ влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову); публічність (забезпечує взаємозв'язок органів державного управління із суспільством, громадянами) [2].

Часто в літературі аналізуються основні принципи, на яких ґрунтується державотворення в Україні та які безпосередньо пов'язані з принципами державного управління і державної служби. Зокрема, принцип гуманізму у формуванні та діяльності механізму держави базується на конституційно визначеній ознаці України як соціальної держави. Її політика спрямована на задоволення духовних і матеріальних потреб особистості, забезпечення добробуту людини й суспільства. За загальною класифікацією принципи державного управління поділяють так: структурно-цільові (узгодженість цілей, взаємодоповнюваність цілей, підпорядкованість локальних цілей загальним та ін.); структурно-функціональні (диференціації та фіксації, концентрації, комбінування, відповідності тощо); структурно-організаційні (єдності системи державної влади, централізації і децентралізації, територіально-галузевий принцип тощо); структурно-процесуальні (конкретизації управлінської діяльності, відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності їх функціям) [3].

На практиці принципи державного управління набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності відповідно до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, згідно з якими будується і функціонує система державного управління. Серед найвідоміших такі принципи державного управління: об'єктивність, універсальність, випереджальний стан у державному управлінні, демократизм, поділ влади, законність, оптимізація управління, а також структурні принципи.

Структурні принципи державного управління - це комплекс принципів, систематизованих таким чином: структурно-цільові відображають закономірності раціональної побудови «дерева цілей»; структурно-функціональні характеризують закономірності та взаємозв'язки функціональної структури; структурно-організаційні пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками організаційної структури; структурно-процесуальні дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. До загальних принципів державного управління також можна зарахувати принцип єдності економіки та політики за пріоритету політики, а також принцип поєднання загальних і локальних інтересів зі збереженням пріоритету інтересів вищого рівня. Попри різні думки, реформи, зміни, базові принципи й цінності повинні залишатися незмінними. Керуючись цими принципами, можна щось удосконалювати, проектувати, прогнозувати. Однак коли принципи різні, неможливо знайти спільну мову навіть висококваліфікованим спеціалістам. Вони зумовлюють значущість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають на державній службі.

Державно-управлінська діяльність ґрунтується на основних принципах організації і діяльності державного апарату, однак їй властиві і спеціальні принципи, закріплені в діючому та в Законі України «Про державну службу» [4]. Правове закріплення принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стабільність державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу та безпосереднє здійснення державно-управлінської діяльності.

Принципи здійснення державно-управлінської діяльності відображають найсуттєвіші сторони організації і функціонування державної служби, системи державних органів, визначають зміст складних

взаємозв'язків усередині самої системи. Наприклад, вони визначають такі державно-управлінські зв'язки, як розподіл праці, територіальна організація (центральне і місцеве управління), галузева організація, ієрархія організації, розподіл повноважень і компетенції між центральними та місцевими органами публічної адміністрації [3].

Діючий нині Закон України «Про державну службу» закріпив нову систему принципів. Серед них можна виділити конституційні принципи: верховенства права; патріотизм і служіння народу України; законність, рівний доступ до державної служби та принципи службової діяльності: професіоналізм, добросовісність, політична неупередженість, прозорість діяльності, персональна відповідальність державного службовця.

Принцип верховенства права передбачає підпорядкування діяльності державних органів задоволенню і захисту прав людини, забезпеченню їх пріоритетності. Уся державно-управлінська діяльність повинна бути спрямована на служіння інтересам кожного громадянина і народу в цілому. Тому, як зазначив свого часу В.Б. Авер'янов, проблема верховенства права може бути насправді вирішена в контексті налагодження цивілізованих взаємозв'язків (відносин) людини з державними органами та їх посадовими особами. Інакше кажучи, реально чинний режим цих взаємовідносин - це і є справжній стан забезпечення верховенства права в державі й суспільстві [5].

Власне принцип верховенства права потребує, щоб перелічені взаємовідносини були максимально зорієнтовані на ефективне забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Він має втілюватись у правотворчому та правозастосовному діяльності посадових осіб державної служби та кожного державного службовця - функціонера. Їхні рішення і діяльність, спрямована на їх виконання, мають бути пройняті ідеями соціальної справедливості, гуманізму, охоплювати такі соціальні регулятори, як норми моралі, традиції, звичаї, які сформувались у суспільстві.

Верховенство права передбачає законність рішень та діяльності, засновану на визнанні та беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її захисті від свавілля владних інституцій та посадових осіб. Власне ця вимога поширюється саме на діяльність органів публічної влади, зокрема на посадових осіб.

Принцип верховенства права у зв'язку з цим передбачає обмеження дискреційних повноважень, тобто, прийняття посадовими особами державної (публічної) служби рішень на власний розсуд повинно підпорядковуватись утвердженню та забезпеченню прав і свобод людини, які є невід'ємними і невідчужуваними. Тому межі дискреційних повноважень мають також встановлюватись законом.

Патріотизм (грец. πατριώτης — співвітчизник, patria — батьківщина, Вітчизна) — це любов та відданість Батьківщині, прагнення своїми діями служити її інтересам [6]. Слово «патріот» (patriotes) у перекладі з грецької мови означає «земляк, співвітчизник». Великий тлумачний словник сучасної української мови (уклад. В.Т. Бусел) дає наступне визначення: патріотизм – любов до своєї Батьківщини, відданість своєму народові, готовність для них на жертви й подвиги; патріот – той, хто любить свою Батьківщину, відданий своєму народові, готовий заради них на жертви і подвиги [7]. Толковий словник живого великоруського язика Даля В.І. (1978., т.3, 24 с.) патріотизм розкриває як любов до вітчизни, патріотичний – вітчизняний, повний любові до вітчизни. Патріот – amator батьківщини, ревнитель про благо її, вітчизнолюб, вітчизняник або вітчизник [8].

Патріотизм як базова цінність загальнодержавного рівня входить у систему ціннісних орієнтацій державних службовців, як професійно значимої цінності, дозволяє говорити про патріотизм як систему властивостей особистості, яка включає три основні структури:

Чуттєво-емоційну, що включає почуття: любові до малої батьківщини; віри в сили й можливості свого народу; гордості за приналежність до своєї нації; усвідомлення величчя й ролі Батьківщини в історії; любові до національної культури; готовності до захисту Батьківщини; причетності до проблем держави й народу; взаємної прихильності індивідів у рамках етносу, соціальної групи; і інші.

Духовно-ціннісну, що включає наступні показники систем цінностей особистості: високу жертвовність на благо Батьківщини; здатність ставити інтереси Батьківщини вище особистих; глибока повага духовно-моральної спадщини народу; перевага в ціннісних орієнтаціях цінностей загальнодержавного рівня; вірність системі національно конфесіональних духовних цінностей; товариство й взаємодопомога.

Практично-діяльнісну, що включає практичні дії особистості, що відбивають його патріотична свідомість: готовність реально захищати інтереси Батьківщини з ризиком для життя; конкретне вираження патріотичної позиції в ході проведення виборів, опитувань, референдумів; перевага цінностей загальнодержавного рівня в системі ціннісних орієнтацій суспільства, соціальної групи, особистості; відповідність практичних дій декларувемим цінностям і почуттям; самоідентифікацію особистості з певним етносом і високий ступінь внутрішнінаціональної згуртованості; усвідомленість національно-державних інтересів і відповідність їм масових соціальних дій у суспільстві [6].

У державно-управлінській діяльності цей принцип виявляється у відданості своєму професійному вибору, бездоганності у службових відносинах, відповідальному ставленні до дорученої справи, постійності та принциповості у стосунках із співпрацівниками і громадянами.

Діяльністю службовця повинно керувати усвідомлення того, що він не заробляє, а виконує громадянський обов'язок; не працює, а служить, турбується не тільки про себе, а діє для загального блага, служить «у чужих інтересах». Цей принцип відображений у тексті «Присяги державного службовця», де він зобов'язується вірно служити українському народу, поважати та охороняти права, свободи й законні інтереси

людини і громадянина, честь держави.

Принцип законності означає, що державно-управлінська діяльність здійснюється в межах закону й на основі закону. Верховенство права, спрямоване на забезпечення точного й неухильного дотримання Конституції і законів усіма органами публічної адміністрації, усіма посадовими особами й державними службовцями, усіма громадянами й організаціями. Підзаконні нормативні акти мають діяти й застосовуватись лише в тому випадку, якщо вони регулюють відносини, не врегульовані Конституцією і законами. Така практика повинна зводитись до мінімуму. Стереотип відомчої норми творчості і управлінської правозастосовної практики є надзвичайно небезпечним і суперечить ідеалам демократичної правової держави. Жоден акт органу публічної адміністрації або посадової особи не може підмінити своїм регулюванням закон, а будь-які їх дії повинні мати свою підставу в законі, тобто ґрунтуватись на спеціально-дозвільному типі правового регулювання. Рівність усіх перед законом і судом, що ґрунтується на конституційній нормі прямої дії - невідчужуваність прав і свобод людини. Обов'язок їх визнання, дотримання й захисту - це сама сутність державно-управлінської діяльності. Конституція України гарантує ці права і свободи, встановлює відповідальність посадових і службових осіб за приховування фактів чи обставин, які загрожують життю, здоров'ю громадян, передбачає відшкодування шкоди, завданої неправомірними діями чи бездіяльністю державних органів та посадових осіб. Обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих державними органами і керівниками вищого рівня та безпосередніми керівниками.

Власне дотримання вказаних вимог принципу законності забезпечується різними видами контролю, у тому числі й судовим. Принцип рівного доступу до державної служби є засобом реалізації більш ширшого принципу - принципу демократизму. Закріплений у ст. 38 Конституції України цей принцип означає також створення рівних умов для проходження державної служби для всіх громадян України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання. Головною вимогою є громадянство, рівень професійної компетентності, напрям підготовки (спеціальності) та вільне володіння державною мовою, що є новим важливим положенням закону. Однак зазначимо, що право рівного доступу до державної служби не є абсолютним, його реалізація зумовлена низкою додаткових вимог, зокрема: віку, освіти, стажу роботи, досвіду роботи на певних посадах, спільної служби з близькими особами, якщо вони перебуватимуть у безпосередньому підпорядкуванні; позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, чи обіймати відповідні посади. Це цілком відповідає світовій практиці й не порушує норми Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Дотримання зазначеного принципу на практиці є надзвичайно важливим. Не лише декларування, але й реальне його гарантування буде запобігати обмеженню державним службовцем, особливо керівником, цього права для інших, щоб зміцнювати свій статус і владу, перемагати на конкурсах і демонструвати свій високий професіоналізм. Насправді необхідно глибоко розуміти, що в цьому принципі провідну роль відіграє не суб'єктивне право на державну службу, а право на чесне, добросовісне, висококваліфіковане, добровільне служіння Батьківщині, на забезпечення за допомогою службових повноважень прав, свобод і законних інтересів інших громадян [9; 17].

Принципи професіоналізму й добросовісності впливають зі змісту самої Конституції України. Ті цілі й завдання, які нею визначені, не можуть бути реалізовані без високопрофесійного державного апарату. Фактично для державного службовця, який обіймає посаду в цьому апараті, діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів потрібно вважати професією, яка передбачає високу кваліфікацію, особливе вміння і майстерність, які службовець набуває й підтримує в результаті систематичної та безперервної освіти. Термін «професіоналізм» означає глибоке й усебічне знання і володіння практичними навиками у сфері суспільно корисної діяльності. Це здатність ефективно реалізувати спеціальні професійні знання, уміння й навички, зумовлена особистісними рисами та компетенціями. Професіонал повинен не тільки володіти певним комплексом знань у різних галузях, але й бути здатним генерувати оригінальні ідеї і пропонувати неординарні підходи та способи вирішення питань.

Поняття «компетентність державних службовців», що включає принцип професіоналізму, є похідним від поняття «компетенція» державного органу. Компетенція включає в себе повноваження, які здійснюють державні службовці й зумовлені займаною ними посадою. У свою чергу, повноваженнями є конкретні завдання й обов'язки, які характеризуються розпорядництвом і наявністю адміністративних функцій. Компетентність - поняття динамічне, тобто виявляється через практичну реалізацію професійних здібностей і ділових якостей конкретного службовця. Компетентність являє собою постійну внутрішню готовність службовця до здійснення службових повноважень.

Як слушно зазначає Є.В. Охотський, рішення державного службовця повинні прийматись на основі науки, а не життєвої доцільності й передчуттів. Управління має ґрунтуватись на науковому аналізі, а не на інтуїції [9]. У попередніх дослідженнях нами визначено психологічну готовність державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України як поняття, що характеризує виникаючу інтегративну психологічну властивість у системі їх компетенцій, яка поліпшує виконання управлінцями завдань євроінтеграції шляхом підвищення соціально-психологічної активності [10; 13].

Професіоналізм тісно пов'язаний з особистими рисами людини, її самовідданістю. Тому законодавець окремо виділив принцип добросовісності, сутність якого можна визначити як прояв чесності та моральності.

Ці риси людської особистості є фундаментом, на якому повинен будуватись професіоналізм.

Державний службовець, який використовує свої знання і вміння не для служіння іншим, зловживає ними для задоволення особистих інтересів, стає професійним негідником або злочинцем. Тому моральність, інтелігентність, чесність і порядність - це єдиний шлях до оздоровлення всього державного апарату. Представник державної влади повинен бути носієм найкращих моральних цінностей, оберегом найкращих традицій народу [10; 11; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24].

Принцип політичної неупередженості, уперше закріплений у новому законі про державну службу, є результатом тривалих дискусій серед науковців і практиків щодо ступеня деполітизації державної служби. Варто наголосити, що український законодавець обрав більш лояльне тлумачення цього принципу порівняно з принципом політичної нейтральності, який міститься в законодавстві багатьох держав [14; 15; 16].

Звичайно, незаперечним є той факт, що державний службовець повинен мати політичну культуру, тобто певну сукупність його політологічних знань, індивідуальних політичних та ідеологічних орієнтацій, стереотипів політичної поведінки. І це досить серйозно впливає на його ставлення до існуючого в країні державного режиму, рівень його поваги й довіри до влади, рівень політичної компетентності, характер сприйняття, інтерпретації політичних вказівок.

Навіть найсвідоміший чиновник, виконуючи управлінські завдання, не зможе не реагувати на їх політичний та ідеологічний зміст. Це явище об'єктивно зумовлене. Однак проблема полягає в тому, щоб звести до мінімуму прояв цього впливу на виконання державним службовцем своїх службових обов'язків. Службовець є функціонером, а не публічним суспільно-політичним діячем.

Тому деполітизація державної служби через її департизацію на сучасному етапі розвитку держави та інституту державної служби є актуальною та необхідною умовою ефективної професійної діяльності загалом публічних службовців.

Принцип прозорості у здійсненні державно-управлінської діяльності нерозривно пов'язаний із принципом відкритості публічної адміністрації. Лише відкритість дає можливість спостерігати і наскрізь бачити, як працюють державні службовці. А це, у свою чергу, є запорукою доброго адміністрування.

Відкритість, по-перше, дає змогу будь-якій особі, яка відчула на собі результат такого адміністрування, довідатись про підстави, які мав державний службовець для прийняття певного рішення чи вчинення дії.

По-друге, прозорість сприяє наглядним інститутам у здійсненні внутрішнього контролю за виконанням державним службовцем своїх службових обов'язків. Реалізувати на практиці цей принцип можна за допомогою сприяння обізнаності громадськості з тими діями та заходами, які будуть проводити органи (посадові особи) публічної адміністрації, а також залучення громадян до участі в них; забезпечення потрібною інформацією, яка б пояснювала необхідність і обґрунтованість таких дій чи рішень; забезпечення реальної участі зацікавлених громадян у процесі їх прийняття відповідно до чинного законодавства, а також урахування їх думок та пропозицій.

Принцип прозорості також стосується вступу на державну службу. Він має простежуватись на всіх етапах цього процесу і таким чином також сприяти реалізації принципу рівного доступу до державної служби. Варто зазначити, що прозорість забезпечуватиметься також рядом положень антикорупційного законодавства. Принцип персональної відповідальності державного службовця відіграє надзвичайно важливу роль у його діяльності, оскільки, як свідчить практика, недоліки в діяльності публічної адміністрації зумовлені не стільки недосконалістю законів, скільки безвідповідальним і неякісним виконанням службовцями своїх службових обов'язків. Тому цей принцип має стимулювати добросовісне і професійне виконання службових обов'язків. Недбале ж ставлення до цих обов'язків має супроводжуватись застосуванням заходів юридичної відповідальності й насамперед дисциплінарної, а також адміністративної.

Посадові особи, повноваження яких реалізуються через прийняття рішень, зобов'язані враховувати вимоги, закріплені в п. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [12], оскільки саме вони відповідають за допущені з їхньої вини негативні наслідки їх діяльності. Рішення, прийняте з порушенням цих вимог, може бути визнане адміністративним судом протиправним, а спричинені ним матеріальні збитки фізичним чи юридичним особам повинні відшкодуватись у встановленому законом порядку.

Отже, нами встановлено, що обов'язковою передумовою системогенезу професійної діяльності державних службовців є принципи здійснення державної служби. Для ефективного здійснення своєї професійної діяльності державні службовці керуються першочергово нормативно визначеними принципами державної служби.

Аналіз принципів державно-управлінської діяльності дозволяє зробити висновок, що система цих важливих засадничих ідей становить фундамент не тільки державної служби, публічної служби, а й інституту державного управління, який повинен зорієнтувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті.

Вони повинні в обов'язковому порядку враховуватись при прийнятті нових, зміні чи відміні діючих нормативно-правових актів про державне управління, при проходженні державної служби і вирішенні всіх професійних службових завдань. А якщо брати до уваги статус державного службовця, то в принципах містяться відповіді на питання «кому служити?», «як служити?», «навіщо служити?», «заради чого служити?». Тому законодавче закріплення цих принципів сприяє професіоналізмові державно-управлінської діяльності, її стабільності а також створює сприятливий режим для діяльності управлінців, забезпечує незалежність від зміни у розстановці політичних сил у парламенті та уряді держави.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Визначено, основні принципи державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці, так за змістом поняття «системогенез» складатиметься з сукупності ознак, які носять функціональний, організаційний, соціальний характер. За змістовим навантаженням системогенез можна розглядати тільки до наявних системних утворень, однією з ключових характеристик якої є функціонування. У процесі здійснення дослідження системогенез державно-управлінської діяльності розглянуто в контексті таких основних формуючих чинників: правові чинники; функціональні чинники; організаційні чинники; інституційні чинники; компетентнісні чинники; мотиваційні чинники; психологічні чинники. Це дало змогу сформулювати наступний висновок. Оскільки предметом системогенезу виступає державно-управлінська діяльність, то взаємодія у ній відбуватиметься між її елементами, а саме: процесами, станами, передумовами до їх виникнення, механізмами, методами, ресурсами та способами забезпечення здійснення державно-управлінської діяльності; а також між самими структурними елементами (підсистемами, окремими складовими елементами).

Системогенез як парадигма державно-управлінської діяльності спрямований на вивчення, визначення та можливість застосування певного наукового та практичного інструментарію до розвитку державно-управлінської діяльності, у тому числі її складових елементів. Тому проблематика дослідження направлена у таких напрямках як: а) обґрунтування системогенезу як парадигми до державно-управлінської діяльності; б) розробка науково-методологічного забезпечення системогенезу державно-управлінської діяльності; в) визначення інституційності, суб'єктності, об'єктності, компетенцій у процесах розвитку державно-управлінської діяльності; г) визначення взаємозв'язків формуючих елементів здійснення державно-управлінської діяльності.

У площині еволюції складних систем беззаперечним є факт наявності та розвитку елементів системи, які по суті своїй являються теж системами. Тому органи виконавчої влади, об'єкти управління як елементи системи державного управління є підсистемою системи державного управління. Оскільки державно-управлінська діяльність являє собою систему суб'єктів, які здійснюють державні функції, то компетенція державно-управлінської діяльності має узагальнювати компетенції усіх суб'єктів, як інституцій так і їх посадових осіб.

Список літератури.

1. Акімов О.О. Професійна діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: психологічні аспекти управління кадрами / О. О. Акімов // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2016. - Вип. 3. - С. 106-113.
2. Кузнецов А.О. Принцип / А. О. Кузнецов // Енциклопед. слов. з держ. упр. / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. - К. : НАДУ, 2010. - С. 561.
3. Стариков Ю.Н. Службове право / Ю. Н. Стариков. - М. : Изд-во БЕК, 1996. -683 с.
4. Про державну службу : Закон України від Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43. - Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права в новій адміністративно-правовій доктрині / В.Б. Авер'янов // Часопис Київ, ун-ту права. - 2006. - № 1. - С. 3-13.
6. Циганчук К.А. Патріотизм як цінність [Текст] / К. А. Циганчук // Соціальна педагогіка: теорія та практика. – 2011. – №2. – С. 4-11.
7. Патріотизм // Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : Перун, 2001. - С. 711.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка в 4 т. – М.: Русский язык, т.3 - 1978. – 24 с.20.
9. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание / Е. В. Охотский. - М. : Изд-во Экономика, 2011. - 704 с.
10. Акімов О.О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Акімов Олександр Олексійович. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. - 20 с.
11. Кринична І.П. Компетентний підхід до професійної діяльності публічних службовців в умовах євроінтеграції / І. П. Кринична, О. О. Акімов // Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 132-143.
12. Кодекс адміністративного судочинства України - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
13. Карпа М.І. Функціональний підхід до поняття посади державної служби / М. І. Карпа // *Ефективність держ.управління* (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ, 2014. - Вип. 40. - С. 432-440.
14. Баштанник А.Г. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу / А.Г. Баштанник, В.В. Баштанник // *Науковий вісник Академії муніципального управління* [Текст]. – 2012. – № 4 – С. 15 – 26. – (Серія “Управління”).
15. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів /В. Баштанник// *Вісн. НАДУ*. – 2009. – №1. – С. 5 – 16.

16. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. В. Баштанник. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.
17. Сурай І.Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія / І. Г. Сурай. – К. : ЦП “КОМПРИНТ”, 2012. – 332 с.
18. Акімов О.О. Соціально-психологічний складник у системогенезі професійної діяльності державних службовців / О. О. Акімов // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2018. – Вип. 2(20). - Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/index.html).
19. Акімов О.О. Професійні компетенції державних службовців як чинник модернізації вищої освіти / О. О. Акімов // Публічне урядування. - 2016. - № 1. - С. 189-199.
20. Акімов О.О. Концепт системогенезу професійної діяльності державних службовців / О.О. Акімов // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2018. – № 23. – С. 133 – 138.
21. Акімов О.О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О.О. Акімов // *Державне управління: теорія та практика*. – 2014. – № 1. – С. 181–188.
22. Акімов О.О. Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 68–74.
23. Акімов О.О. Робастність системи професійної діяльності державних службовців: системогенезний контекст. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 5. С. 104–109.
24. Клименко І.В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців: монографія / І.В. Клименко, О.О. Акімов, Е.А. Афонін. — Київ: Центр учбової літератури, 2016. — 176 с.

References.

1. Akimov, O.O. (2016), “Professional activities of public servants and local government officials: psychological aspects of personnel management”, *Public administration and local self-government*, vol. 3, pp. 106–113.
2. Kuznetsov, A.O. (2010), “Principle”, *Entsykloped. slov, z derzh. upr.* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Sarylov, Yu.N. (1996), *Sluzhebnoe pravo* [Service law], Yzd-vo BEK, Moscow, Russia.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine “About the civil service”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 05 Dec 2019).
5. Averyanov, V.B. (2006), “The principle of the rule of law in the new administrative doctrine”, *Journal of Kiev, University of Law*, vol. 1, pp. 3–13.
6. Tsyhanchuk, K.A. (2011), “Patriotism as a value”, *Sotsial'na pedahohika: teoriia ta praktyka*, vol.2, pp. 4-11.
7. Busel, V. T. (2001), “”, *Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy: 170000 sliv i slovospoluchen'* [Great Dictionary of Contemporary Ukrainian Language: 170,000 words and phrases], Perun, Irpin', Ukraine.
8. Dal', V.Y. (1978), *Tolkovyj slovar' zhyvaho velykoruskaho iazyka v 4 t.* [Explanatory dictionary of the living Russian language in 4 vol.], Russkyj iazyk, Moscow, Russia.
9. Okhotskyj, E.V. (2011), *Hosudarstvennyj sluzhaschyj: status, professyia, pryzvanye* [Public servant: status, profession, vocation], Yzd-vo Ekonomyka, Moscow, Russia.
10. Akimov, O.O. (2013), “Formation of psychological readiness of civil servants for professional activity in the conditions of European integration of Ukraine”, Ph.D. Thesis, Public Administration, DRIDU NADU, Dnipropetriv's'k, Ukraine.
11. Krynychna, I.P. and Akimov, O.O. (2017), "Competent approach to professional activity of public servants in the context of European integration", *Publiczna sluzhba: systemna paradygma* [Public service: a systemic paradigm], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine, pp. 132-143.
12. Verkhovna Rada of Ukraine (2005), “The Code of Administrative Proceedings of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (Accessed 05 Dec 2019).
13. Karpa, M.I. (2014), “Functional Approach to the Concept of Positions of the Civil Service”, *Efficiency of State Management (text): Zb.nauk. LEADU NADU under the President of Ukraine*, Vol. 40, pp. 432-440.
14. Bashtannyk, A.H. and Bashtannyk, V.V. (2012), “Organizational bases of formation of integrated systems of public management in the context of the European integration process”, *Naukovyi visnyk Akademii munitsypal'nogo upravlinnia*, vol. 4, pp. 15-26.
15. Bashtannyk, V. (2009), “Structural characteristics and tendencies of organizational development of national systems of public management in the conditions of modern European integration processes”, *Visn. NADU*, vol. 1, pp. 5-16.
16. Bashtannyk, V. (2010), *Transformatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti yevropeyskykh intehratsiinykh protsesiv* [Transformation of Public Administration in the Context of European Integration Processes], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine.
17. Surai, I.H. (2012), *Formuvannia ta rozvytok elity v derzhavnomu upravlinni: istoriia, metodolohiia, praktyka* [Design and development of the elite in public administration: history, methodology, practice], TsP “KOMPRYNТ”, Kyiv, Ukraine.
18. Akimov, O.O. (2018), “Socio-psychological component in the systemogenesis of the professional activities of public servants”, *Public Administration: Theory and Practice*, [Online], vol. 2 (20), available at: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02\(20\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/index.html) (Accessed 19 Jan 2020).

19. Akimov, O.O. (2016), "Professional competencies of public servants the factor of modernization of education", *Public administration*, vol. 1, pp. 189–199.
20. Akimov, O. (2018), "The concept of the system genesis of the professional activities of public servants", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp. 133-138.
21. Akimov, O.O. (2014), "Psychological aspects of corruption in public administration", *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 1, pp. 181-188, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23 (Accessed 19 Jan 2020).
22. Akimov, O. (2018), "Functional factors of the system genesis of the professional activities of civil servants", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 24, pp. 68–74. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.68
23. Akimov, O. (2019), "The robustness of the system of professional activity of public employees: systemogenesial context", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 104–109.
24. Klymenko, I.V. Akimov, O.O. and Afonin, E.A. (2016), *Suchasni modeli kompetencij derzhavnykh sluzhbovtziv* [Modern models of civil servants' competences], Centr uchbovoyi literatury, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2019 р.