

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.1.29](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.1.29)

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*

ФУНКЦІОНАЛЬНО-КОМПЕТЕНЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗМІСТ ТА ДЖЕРЕЛА НАПОВНЕННЯ

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

FUNCTIONAL-COMPETENT COMPONENT OF STATE-MANAGEMENT ACTIVITY: CONTENT AND SOURCES OF FILLING

У статті здійснено дослідження функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності. Проаналізовано функціонально-компетенційну складову 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 змісту та джерел наповнення функціонально-компетенційної складової 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 змісту та джерел наповнення функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності 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 змісту та джерел наповнення функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності 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 змісту та джерел наповнення функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності 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 системогенезного підходу до здійснення державно-управлінської діяльності у гносеологічному аспекті. Запропоновано можливості застосування окремих методів дослідження державно-управлінської діяльності як системного утворення.

The article carried out the functional competence component of public administration. The functional competency component in the process of applying the system-genesis approach to public administration is analyzed, in terms of identifying formative factors. It has been determined that the common problem in the science and practice of public administration remains the processes of filling the functional competence component of the state management activity of content and sources, the sphere of influence on the implementation of state management activity, the processes of formation of the constituent elements of state management activity. 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. It has been established that the formation of content and sources of content of the functional and competent component of public administration systematizes all components of the public administration system, 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 and public administration as one of its subsystems.

The problem of the use of filling the functional competence component of public administration is due to the following factors: the lack of conceptual foundations of a systemic development of public administration; the lack of consideration of the systemogenetic aspects of the development of public administration as a whole, 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 research on the application of systemogenesis as a paradigm of public administration in general, and to public administration in particular.

Regarding the direction of the study of filling the functional competence component of public administration, we proposed to disclose the professionalization of the civil service as a whole, 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 of a systemogenetic approach to the implementation 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; функціонально-компетенційна складова.*

Key words: *public administration service; development trends; systemogenesis; paradigm; public administration; state power; public service; functional-competency component.*

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

Актуальність дослідження функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності, їх розвиток, наукове підґрунтя та практична реалізація є важливою умовою розвитку вітчизняної

науки публічного управління та адміністрування. Розвиток вітчизняного державного управління на сучасному етапі перебуває на етапі пошуку нових шляхів здійснення ефективної державно-управлінської діяльності, з можливістю пропонування кар'єрного зросту для молодих фахівців, залучення ефективного зарубіжного досвіду, розвитку нових професійних стандартів та формування нових компетентностей для державних службовців. Функціонування та розвиток державно-управлінської діяльності як системного утворення потребує як наукового вивчення, зокрема у контексті методологічного його забезпечення, так і розробки практичних рекомендацій для ефективної її здійснення.

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. Частинами цієї загальної проблеми, які потребують вирішення, вважаємо питання формування функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності, 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. 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.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика застосування системології до державного управління розглядається як у наукових працях вчених-адміністративістів, так і представників науки управління, конституційного, трудового, інших галузей права. Наведені в їхніх працях теоретичні положення характеризують сутність та зміст різних понять, підходів, які формують цілісне утворення системи, серед яких яскраво проявлений діяльнісна сутність системи державного управління, а саме: поняття державної служби, державної посади, проходження державної служби, службової кар'єри, професійного навчання та підготовки державних службовців, підвищення рівня компетентності державних службовців, питання оцінки діяльності державних службовців тощо. 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, В.М. Горшеньов, І.Є. Данильєва, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Б.М. Лазарев, В.К. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Д. Оболенський, В.Ф. Опришко, Р.С. Павловський, І.М. Пахомов, С.М. Серьогін, Ю.М. Старілова, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич, О.М. Якуба, М.К. Якимчук та ін.

Проблематика функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності 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 процесів 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 функціонально-компетенційні складові державно-управлінської діяльності в процесі його функціонування.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ.

Загальною проблемою залишаються дослідження тенденцій розвитку функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності, як основи парадигми системогенезу державно-управлінської діяльності. Частинами цієї загальної проблеми, які потребують вирішення, є вибір формуючих критеріїв у державно-управлінській діяльності, взаємозв'язки складових елементів державно-управлінської діяльності, формування визначальних факторів розвитку професійної діяльності державних службовців та органів державної влади. Формування концепту системогенезу державно-управлінської діяльності дозволяє систематизувати складові системи державно-управлінської діяльності, виявити їх особливості, встановити взаємозв'язки, розкрити розвиток, підвищувати ефективність державно-управлінської діяльності.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета даної статті – дослідження функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності її змісту та джерел наповнення. *Об'єктом даного дослідження* є державно-управлінська діяльність. *Предметом дослідження* є виявлення змісту та джерел наповнення функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності, як основи соціально-психологічних передумов системогенезу державно-управлінської діяльності

Для цього поставлені такі завдання: а) виявити тенденцій розвитку державно-службової діяльності як основи функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності; б) виявити зміст та джерела наповнення застосування функціонально-компетенційної складової державно-управлінської діяльності; в) виявити проблеми формування функціонально-компетенційної складової 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 ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Державно-управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Її основними рушіями є людські ресурси, інституції, знання, інформація, технічні засоби, які утворюють складне системне утворення. Без сумніву, таке складне системне утворення не може перебувати у статичному стані, тому йому притаманні розвиток, еволюційні зміни, дослідження яких виявлять напрями ефективного здійснення державного управління. Системогенезні прояви державно-управлінської діяльності доцільно розглядати в контексті таких формуючих чинників як: правові чинники; функціональні чинники; організаційні чинники; інституційні чинники; компетентнісні чинники; мотиваційні чинники; психологічні чинники. 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 державно-управлінської діяльності; а також між самими структурними елементами (підсистемами, окремими складовими елементами). Для розгляду питання обсягу системи державно-управлінської діяльності виникає необхідність виокремити функціональні чинники.

Процес формування та розвитку питань державно-управлінської діяльності як системного утворення у вітчизняній науці вимагає вивчення структури публічної влади та служб, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення понятійно-категорійного апарату державно-управлінської діяльності та вирішення безліч інших важливих питань. Загальною проблемою є формування системи державно-управлінської діяльності в частині застосування системогенезу. Зокрема, невирішеними є питання теоретико-методологічного забезпечення системогенезу державно-управлінської діяльності та практичного застосування, зокрема в частині вибору критеріїв та формування за їх допомогою системи державно-управлінської діяльності. Передумовою до аналізу системогенезу як парадигми державно-управлінської діяльності має слугувати теоретична основа розуміння змісту та суті поняття державно-управлінської діяльності, її основних складових, їх особливостей та передумов виникнення.

За змістовим навантаженням системогенез можна розглядати тільки до наявних системних утворень, однією з ключових характеристик якої є функціонування. Відомо, статична система не має потенціалу до розвитку, діяльності, і тому динамічні процеси, у тому числі й еволюційні їх не притаманні. Предметом системогенезу можуть бути як загалом система державного управління, державної служби, так і їх підсистеми, які мають усі ознаки системних утворень. До таких можемо віднести, наприклад, спеціалізовану державну службу в інституційному аспекті чи систему оцінювання ефективності роботи держслужбовців у функціональному аспекті. На цьому прикладі бачимо важливість вибору критерію (функціонального чи інституційного) щодо формування самого системного утворення. Актуальним залишаються питання формування та функціонування загалом складових елементів системи професійної діяльності державних службовців та вивчення функціонування професійної діяльності державних службовців як системного утворення. Предметом концепту системогенезу виступатиме державно-управлінської діяльності, тобто процеси, стани, передумови до їх виникнення, механізми, методи, ресурси та способи забезпечення державно-управлінської діяльності. Отже, за змістом поняття «системогенез» складатиметься з сукупності ознак, які носять функціональний, організаційний, соціальний характер.

Функціональні чинники системогенезу державно-управлінської діяльності націлені на формування, розкриття та застосування концепту системогенезу з позиції взаємодії усіх складових елементів системи державно-управлінської діяльності. Відомо, що функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожна інституція відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Основна ознака функцій державно-управлінської діяльності – задоволення громадського інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та завдань публічних інституцій. Отже, основними передумовами системогенезу державно-управлінської діяльності з позиції функціонування державної служби є такі:

- напрями діяльності державних інституцій, які вирішують функції держави;
- характеристика здійснення державної служби, її сервісний характер;
- задоволення публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, який визначається потребою суспільства;
- компетенція інституції, що здійснює дану функцію;
- охоплення основних сфери суспільного життя: адміністративно-політичної, соціально-гуманітарної, економічної;
- функції як правило, мають неперервний характер щодо свого виконання, постійний та оперативний характер діяльності.

В умовах децентралізаційних процесів реалізація функцій державно-управлінської діяльності, їх змістове навантаження залежить від таких обставин: а) функції значною мірою визначаються територіальним рівнем; б) наявність ресурсного потенціалу та можливістю його реалізації. Актуальне питання належить тут економічній складовій, стану розвитку території, джерелам формування місцевих бюджетів; в) залежність, взаємозалежність чи автономність місцевого управління від державного [1; 2].

Найперше доцільно приділити увагу формам діяльності публічних інституцій. Звичайно, часто одній і тій же інституції притаманні одночасно декілька форм діяльності. Наприклад, міністерства наділені одночасно організаційною, виконавчою, контрольною та іншими функціями; практично усім суб'єктам державно-управлінської діяльності притаманна інформаційна функція у контексті забезпечення прозорості та відкритості у своїй діяльності, контрольна функція, організаційна тощо. Отже, за формами діяльності функції можна

поділити на: а) організаційні; б) дозвільно-розпорядчі; в) технологічно-забезпечувальні (транспортні служби, служби містобудування, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо); г) владні; д) інформаційні; е) контрольні; ж) нормотворчі; з) представницькі тощо.

За правовими формами державно-управлінської діяльності розрізняють такі основні функції:

– правотворчу функцію, оскільки серед суб'єктів правотворчості є народ України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, місцеві органи влади та управління;

– правоохоронну функцію. Практично кожен суб'єкт державно-управлінської діяльності наділений такою функцією, оскільки їх основним завданням є охорона суспільних відносин, захист прав та свобод громадянина. Окрім того, існує низка суб'єктів, для яких дана функція є основною – органи внутрішніх справ, прокуратура, органи охорони природного середовища, митні органи тощо;

– контрольну функцію. Сьогодні світова практика розрізняє декілька підвидів даної функції, а саме: фінансовий контроль, громадський контроль, контроль-наглядова діяльність тощо;

– установчу функцію. Основне завдання даної функції – це кадрове забезпечення державно-управлінської діяльності, що відбувається за призначенням або за виборним методом;

– правозастосовну функцію. Полягає у безперервності здійснення правових розпоряджень. Такий процес можливий лише при наділенні одних учасників суб'єктними правами, а інших суб'єктів – суб'єктними обов'язками.

Однією з головних вимог чіткого розподілу функцій, забезпечення організації роботи є питання правового регулювання розвитку загалом державно-управлінської діяльності. У цьому контексті існують такі основні умови ефективної державно-управлінської діяльності: а) наявність статусу державної інституції, який закріплює на законодавчому рівні виконання даних функцій, механізм їх виконання; б) виконання чіткого завдання системи державно-управлінської діяльності; в) запровадження єдиного реєстру публічних послуг та надання публічних послуг населенню відповідно до нього; г) здійснення державно-управлінської діяльності на засадах відповідальності, підзвітності, чесності, служіння народу України тощо. У цьому контексті доцільно чітко визначати компетенцію суб'єкта здійснення державно-управлінської діяльності з встановленням його повноважень, юридичною відповідальністю та можливістю контролю за його діяльністю [3].

Предметним відображенням функцій державно-управлінської діяльності можна вважати компетенцію державного службовця чи державної інституції, зокрема його повноваження як складову компетенції. Термін «повноваження» визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Юридична наука використовує цей термін для характеристики прав і обов'язків певних органів, посадових осіб. Функції державно-управлінської діяльності визначаються компетенцією суб'єкта їх здійснення. Компетенція – це один із критеріїв, який окреслює межі функцій та має обмежувальний характер. Термін «компетенція» (лат. *competere* - відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [4; 5]. З позиції юридичної техніки регламентації компетенції будь-якого органу публічної влади фактична різниця між фіксацією його функцій, з одного боку, та його повноважень – з другого, дуже відносна, хоч у теоретичному розумінні і є загальновизнаною. Компетенція – це один із критеріїв, який окреслює межі функцій державно-управлінської діяльності, має обмежувальний характер. Оскільки державно-управлінську діяльність здійснюють суб'єкти, які націлені на виконання публічних функцій, то компетенція державно-управлінської діяльності має узагальнювати компетенції усіх суб'єктів, як інституцій так і їх посадових осіб.

Загалом обсяг службових обов'язків та прав залежить від завдань державного органу, установи чи підприємства, а також від рівня посади в ієрархії цієї організації. Саме ці позиції знаходять відображення у формі визначення функцій, які несе у собі посада. Отже, спостерігається синтез організаційного і функціонального підходів та комплексне дослідження поняття посади в управлінській діяльності.

Динаміка прийняття законодавчих актів вказує на більшу увагу саме до функціонального навантаження на посаду державної служби. Суттєвими доробками у цьому напрямку є: а) виокремлення посадових обов'язків для характеристики посади державної служби; б) визначення межі здійснення посадових обов'язків; в) зв'язок посади з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу; г) перелік основних завдань та виконанням функцій, реалізація яких має здійснюватися при зайнятті посади державної служби.

Зміст посади формує структура органу (відповідний штатний розпис), функції відповідного органу/управління/відділу/іншого структурного підрозділу, його діяльність та статусні характеристики. Посада, від моменту її зайняття, надає відповідний правовий, соціальний, організаційний та функціональний статуси публічному службовцю. У схемі «статус-компетенція-діяльність/служба» факт зайняття посади являється передумовою до набуття відповідних статусних характеристик, що дозволяє далі рухатися за вказаною схемою. На взаємозв'язок компетенції посадової особи та організаційної структури вказує Н.В. Левкіська, стверджуючи, що виконуючи свої повноваження, посадова особа, яка наділена організаційно-розпорядчими обов'язками, реалізує компетенцію відповідної організаційної структури і здійснює управління людьми, впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично-владних дій [6].

Виконання посадових обов'язків нормативно регламентоване і окреслено законодавством. На сьогодні посадові обов'язки – це перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які

зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені у порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [7].

З 2011 року основним базовим джерелом компетенцій державних службовців був Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, з яким можна було погодитися щодо узагальненого підходу в частині аналізу професійної діяльності державних службовців [8]. Кожна кваліфікаційна характеристика передбачала такі розділи: "Завдання, обов'язки та повноваження", "Має право", "Повинен знати", "Кваліфікаційні вимоги". Тому можна було зрозуміти здебільшого такий загальний характер обов'язків, завдань, функцій до посад, відсутність визначених взаємовідносин за посадою у структурі органу; не передбачений порядок призначення на посаду та припинення виконання посадових обов'язків тощо. Більш того, існувала практика написання посадових інструкцій формального типу; під конкретну особу для зайняття нею відповідної посади; з відсутністю кваліфікаційних вимог.

На сьогодні спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначає суб'єкт призначення шляхом затвердження умов проведення конкурсу за формами, визначеними Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 [9]. За змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», їх освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків за відповідною посадою державної служби. З метою розроблення службою управління персоналом державного органу спеціальних вимог формується заявка на добір персоналу (додаток), у якій зазначається: а) інформація про посаду (посади) на підставі положення про державний орган, положення про структурний підрозділ, посадової інструкції, структури, штатного розпису; б) завдання та обов'язки для певної посади, необхідні для забезпечення ефективного виконання завдань і функцій безпосередньо структурним підрозділом та державним органом в цілому; в) вимоги до досвіду роботи, освіти, професійних знань, компетентностей особи, яка здатна ефективно виконувати завдання та обов'язки за посадою.

Для посад з однаковими посадовими обов'язками може формуватись одна заявка із зазначенням кількості посад, на які здійснюється добір персоналу.

За проектом модернізації системи професійного навчання державних службовців, який був здійснений в Національній академії державного управління при Президенті України окреслена проблема втілення інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, в межах якої однією з робочих груп розглядалося питання стандартів компетенції посад державної служби та стандартів компетентності державних службовців [10].

Відомо, що однією з важливих передумов ефективного здійснення державно-управлінської діяльності є регламентація конкретних завдань та обов'язків, прав та відповідальності. Тому важливим є встановлення конкретного змісту діяльності працівника, в якому визначаються два основні блоки функціональних завдань:

1) перелік видів діяльності відповідно до положення про підрозділ, які визначаються як перелік питань за відповідними напрямками, або тематично, або закріпленням переліку окремих питань за конкретною посадою;

2) перелік видів робіт відповідно до функцій, які визначені за видами діяльності. Тобто виконання однієї функції тягне за собою виконання переліку конкретних видів робіт. Тобто працює наповнення змісту посади державної служби конкретними видами робіт за функціональним підходом.

Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади [12; 13]. Базовим положенням щодо визначення предметів компетенції є визначена у законодавчому полі позиція, за якої посадова особа є виконавцем функцій, зокрема таких як управлінських, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих. Дискусійним залишається питання подвійної обов'язковості зазначених організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. З положень закону можна стверджувати, що особа, яка не наділена організаційно-розпорядчими функціями, а здійснює виключно консультативну роботу, не може бути віднесена до посадової особи. Тобто, проблемним питанням залишається питання використання частки «та/або» для зняття обов'язкової подвійності щодо реалізації функцій посадових осіб. Похідним від цього положення є наявність повноважень, тобто прав і обов'язків. Організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки щодо здійснення керівництва організаційною структурою, колективом, діяльністю окремих працівників, підрозділів тощо. Тобто безпосереднє здійснення впливу на формування органу, його підрозділів, діяльності публічних службовців, скерування підлеглих на виконання завдань і функцій відповідно до компетенцій відповідної інституції.

З позиції виконання функцій державно-управлінської діяльності доцільно застосовувати такі базові ознаки, які характеризують посадову особу: а) виконання функцій представника влади; б) виконання організаційно-розпорядчих функцій; в) виконання консультативно-дорадчих функцій.

Загалом функціональне навантаження посади полягає у частковому синтезі таких її елементів: функції держави; функції органів державної влади; функції структурного підрозділу; функції посади державної служби [11].

Більш синтезовані та систематизовані елементи державно-управлінської діяльності у понятті статусу державних службовців з позиції адміністративного права, який передбачає наявність таких елементів як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність [17]. Завдяки цим елементам забезпечується здійснення державно-управлінської діяльності, функціонування системи державного управління, професійний

та особистісний розвиток управлінців, розкриття їх професійного, творчого та особистісного потенціалу [18; 19]. Та крім правового статусу, враховуючи практику публічного управління та теоретичні доробки науковців, можна стверджувати також про наявність інших аспектів даного поняття, які визначають місце та роль державного службовця як у здійсненні державно-управлінської діяльності, так і у взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-владних відносин [20; 21]. Найбільш суттєвими аспектами з позиції розкриття змісту поняття статусу службовця є такі основні аспекти статусу публічного службовця як: правовий, організаційний, функціональний, компетентнісний, соціальний, конституційний (як різновид правового), матеріальний, публічний тощо [22; 23; 24].

Отже, системогенез проявляється у взаємодії усіх підсистем та елементів системи державно-управлінської діяльності, серед яких основними у контексті здійсненні державно-службової діяльності можна вважати: а) організаційно-правову систему діяльності державних службовців; б) функціонально-компетенційну систему діяльності державних службовців; в) інституційну систему діяльності державних службовців; г) психологічну систему діяльності державних службовців.

Складність управління складовими системи державно-управлінської діяльності обумовлюється їх змістовими характеристиками, великою кількістю, зміною соціального середовища, впливами зовнішніх факторів, постійною динамікою розвитку сфери управлінських процесів у суспільстві [14;15;16]. Поряд з державними функціями залежно від суб'єкта управління з'являються самоврядні функції та загалом публічні функції. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, державно-управлінську діяльність на рівні органу публічної влади доцільно чітко формулювати, вказуючи точний напрям публічного управління та конкретні завдання, які визначаються цілями органу.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином в нашій роботі виокремлено основні складові елементи державно-управлінської діяльності з метою розкриття обсягу та змістового наповнення системи державно-управлінської діяльності на засадах системогенезної парадигми. Зокрема, виявлено основні підсистеми державно-управлінської діяльності, які беремо за складові системи державно-управлінської діяльності: організаційно-правова підсистема діяльності; функціонально-компетенційна підсистема діяльності; інституційна підсистема діяльності; психологічна підсистема діяльності. У роботі визначено, що застосування системогенезу визначає, що діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосування певних засобів є не що інше, як взаємодія функцій системи та її складових елементів. Зазначені підсистеми виступають похідними від функцій системи, тобто вони формують суть функцій системи державно-управлінської діяльності, спрямованої на досягнення цілей системи державного управління. Таким чином, орієнтуючись на головну мету, зазначені підсистеми виконують свої специфічні функції, і цим самим забезпечують досягнення специфічної мети кожної підсистеми. У сукупності цілі кожної підсистеми формують систематизовану мету системи державно-управлінської діяльності.

Список літератури.

1. Карпа М.І. Визначення функцій публічної служби // Ефективність держ.управління (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Вип.26 / за заг.ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 26. – С.255-263.
2. Карпа М.І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти // Державне будівництво: зб.н аук.пр. ДРІДУ НАДУ. – № 1/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf>
3. Акімов О.О. Концептуальні основи системогенезу професійної діяльності державних службовців в Україні: монографія / О. О. Акімов. – К. : «Центр учбової літератури», 2019.– 370 с.
4. Общая теория права и государства / Под редакцией проф. В.В. Лазарева. - М: Юристъ, 1996. – 472 с.
5. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Левкіська Н.В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf .]
7. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06.04.2016 № 72. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16#n12>
8. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11 : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11.07.2017 р. № 147. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/august/issue-8/article-29846.html>.
9. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#n10>.

10. Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики /стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку. – Київ : НАДУ при Президентові України. - Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc.
11. Карпа М. І. Функціональний підхід до поняття посади державної служби / М.І. Карпа // Ефективність державного управління (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. - Вип. 40. - С. 432-440.
12. 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.
13. 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.
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. Karpa, M.I. (2011), "Definition of public service functions", Efficiency of the government (text): Zb.nauk. LEADU NADU under the President of Ukraine, Vol. 26, pp. 255–263.
2. Karpa, M. I. (2017), "Status of civil servant: functional, organizational and competence-based aspects", Derzhavne budivnytstvo: zb. nauk. pr. DPIDU NADU [Online], vol. 1, pp. 1-20, available at <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf> (Accessed 30 Nov 2019).
3. Akimov, O.O. (2019), Kontseptual'ni osnovy systemohenezu profesijnoi diial'nosti derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini [Conceptual foundations of the systemogenesis of the professional activities of public servants in Ukraine], Center for educational literature, Kyiv, Ukraine.
4. Lazarev, V.V. (1996), Obshhaja teorija prava i gosudarstva [General Theory of Law and the State], Yurist, Moscow, Russia.
5. Averyanova, V.B. (1998), Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Public administration: theory and practice], Inter, Kyiv, Ukraine.
6. Levkiska, N.V. (2009), "The concept of "official local government: problematic issues of legal regulation in Ukraine", available at http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf (Accessed 30 Nov 2019).
7. National Agency of Ukraine on Civil Service (2016), Order "On approval of the Procedure for determining special requirements for persons who claim to hold public service positions in categories "B" and "C", available at <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16#n12> (Accessed 19 Nov 2019).
8. National Agency of Ukraine on Civil Service (2017), Order "On declaring invalid the order of the National Agency of Ukraine on Civil Service", available at: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/august/issue-8/article-29846.html> (Accessed 19 Nov 2019).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "The order of the competition for public service positions", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-n#n10> (Accessed 19 Nov 2019).

10. NADU under the President of Ukraine (2015), "Introduction of democratic institutional standards for professional activities of civil servants and officials of local self-government", Materials of the work of the group on the justification of the policy / strategy of actions to implement the priority direction, available at <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc (Accessed 19 Nov 2019).
11. 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.
12. 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.
13. 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.
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 munitsypalnoho 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 derzhavnogo upravlinnia v konteksti yevropeiskykh 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 "KOMPRYNT", 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 01 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", Investytsiui: 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 01 Jan 2020).
22. Akimov, O. (2018), "Functional factors of the system genesis of the professional activities of civil servants", Investytsiui: 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", Investytsiui: 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 20.01.2020 р.