

УДК 354.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.7>

І. М. Яшутін

здобувач кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ВИКОНАВСЬКОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено аналіз понятійного поля та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби, акцентовано увагу на необхідності проведення системного дослідження форм, методів стану виконавської дисципліни державних службовців, що допоможе розкрити основні напрями підвищення рівня виконавської дисципліни на публічній службі. Автором статті запропоновано визначити шляхи оптимізації та адаптації досвіду країн Європейського співтовариства щодо підвищення рівня виконавської дисципліни до української дійсності, що позитивно впливатиме на подальший розвиток і професіоналізацію публічних службовців органів публічної служби України. Доцільність дослідження поняття та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби зумовлюється важливістю формування та розвитку досконалої системи публічного управління, що з часом допоможе підвищити репутацію публічного службовця та сприятиме формуванню якісно нової системи публічної служби. Терміни, що використовуються у науковому дослідженні: «публічна служба», «виконавська дисципліна», «публічне управління» – відображають тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності виконавської дисципліни в органах публічної служби та тенденцій щодо подальшого вивчення. Саме ці фактори зумовлюють необхідність ретельного аналізу термінологічного апарату, що використовується в нашому дослідженні, тим більше, що на підставі такого аналізу стає можливим формулювання власної інтерпретації понятійного поля, на якому засновується наше розуміння теоретико-методологічних аспектів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, поняття та сутність, виконавська дисципліна, методи контролю та підтримки, країни Європейського співтовариства, адаптація досвіду.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямом реформування державної політики щодо виконавчої дисципліни державних службовців є підвищення професіоналізму та відповідальності, особливо в умовах трансформаційних змін у системі державної служби в Україні. Тому доцільність дослідження поняття та сутності виконавської дисципліни в органах публічної служби зумовлюється тим, що в сучасних умовах реформування державної служби на перший план за важливістю виступають питання, пов'язані з формуванням і розвитком досконалої системи публічного управління, що з часом допоможе підвищити репутацію публічного службовця та сприятиме формуванню якісно нової системи публічної

служби. Отже, наукові дослідження явищ соціально-політичного життя, системних трансформацій у державно-управлінській сфері неможливі без змістовного аналізу понять, що використовуються в такому дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню особливостей здійснення державної служби, контролю за виконавською дисципліною державних службовців, адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців: В.Б. Авер'янов [1], С.Д. Дубенко [2], М.Я. Задорожна [3], Ю.Г. Кальниш [4], Н.Р. Нижник [5], О.Ю. Оболенський [6], В.М. Олуйко [7], О.Я. Прохоренко [8], Л.В. Прудис [9], С.М. Серьогін [10], О.І. Сушинський [11], С.К. Хаджирадева

[124; 13], які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС.

Мета статті – на основі аналізу наукових загальнотеоретичних досліджень визначити сутність і понятійне поле проблематики виконавської дисципліни в органах публічної служби в працях вітчизняних учених.

Виклад основного матеріалу.

Поняття, що використовуються у науковому дослідженні: «публічна служба», «виконавська дисципліна» – відображають тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики й водночас можуть стати платформою для прогностичних висновків щодо напрямів зростання ефективності виконавської дисципліни в органах державної влади й органах місцевого самоврядування та тенденцій щодо подальшого вивчення. Саме ці фактори зумовлюють необхідність ретельного аналізу понятійного апарату, що використовується в нашому дослідженні, тим більше, що на підставі такого аналізу стає можливим формулювання власної інтерпретації понятійного поля, на якому засновується наше розуміння теоретико-методологічних аспектів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Основним поняттям дослідження є «виконавська дисципліна в органах публічної служби». Розкриття його змісту дає змогу вивчати об'єкт із системних позицій, у контексті системних взаємозв'язків і факторів впливу. Водночас чітко визначена понятійна база дослідження є репрезентантом авторської позиції стосовно певної наукової проблеми, що дає змогу здійснювати науковий комплексний аналіз у контексті сучасних методологічних підходів.

Дослідження проблематики публічної служби в Україні з'явилося нещодавно, незважаючи на те, що в 50-х роках ХХ сторіччя відомий український правник – Юрій Панейко, визначив, що поняття «публічна служба» походить від такого терміна держави, як «корпорація публічних служб», а тому публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [14]. Однак у вітчизняному законодавстві

поняття «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувалося, натомість використовувалися такі поняття, як «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Аналізуючи зазначені вище терміни з погляду різних наукових підходів – соціально-гуманітарного, політичного, законодавчого, зазначимо, що публічна служба як поняття соціально застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою службою та органами місцевого самоврядування, їхнім місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби є реальне втілення завдань і функцій держави, оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і водночас має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переведення з посади на посаду.

Отже, публічна служба, якщо її розглядати з погляду структурно-функціонального підходу, це невіддільний складник організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, встановлення посади завершує її.

О.В. Петришин надав ширшого розуміння поняттю «публічна служба». Дослідник відносить до неї державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях – громадських організаціях, політичних партіях і навіть у приватних підприємствах. Автор на засадах соціально-гуманітарного підходу виокремив характерні ознаки публічної служби, до яких належать:

- заміщення посади у відповідних органах й організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;

- службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

- професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності

на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [15].

На законодавчому рівні термін «публічна служба» вперше застосовується в Кодексі адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, що це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу [16].

Тож у нашому дослідженні ми скористаємося саме цим терміном, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [16].

Аналіз наявних тенденцій сучасного соціально-політичного та економічного життя країни свідчить, що процес підтримки системи державного управління в стабільному та дійовому стані є складним і відповідальним, адже є багато чинників, що здійснюють дестабілізуючий вплив на систему публічної служби. В органах державної влади (далі – ОДВ) різного рівня головними проблемними чинниками її контролю за нею є відсутність чіткої системи планування та моніторингу результатів їхньої діяльності. Особливістю нинішньої публічної служби є відокремлення діяльності політиків від державних політичних посад і суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним аспектом в окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. З метою його врегулювання звернемося до нормативно-правової бази.

Якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування – це аксіома, то в Україні лише у 2001 р. після тривалих дискусій було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а не до категорії посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон'юнктури можемо продемонструвати, що Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Є ціла низка ознак, що дають змогу провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Наприклад, для політичних посад здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких насамперед належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне, і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана політична відповідальність, що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у разі звільнення.

Забезпечення виконавської дисципліни державних службовців в Україні здійснюється відповідно до чинного законодавства України та інших нормативних актів, які регулюють цю сферу діяльності. Законодавча база була сформована у 2003–2004 рр., однак сьогодні вона зазнала суттєвого оновлення. Її основою є прийнятий у 2015 р. в новій редакції Закон України «Про державну службу» [17], до якого постійно вносять зміни і доповнення

відповідно до вимог часу, розробляються сучасні інструменти застосування, зокрема нормативні акти Кабінету Міністрів України, що стосуються профілізації державної служби, здійснення нової класифікації категорій посад «А», «Б», «В», затвердження нових вимог до компетентностей претендентів на заміщення посад, умов оцінювання претендентів на заміщення цих посад, положення про конкурсні комісії тощо.

Тож нинішня система державної служби в Україні має вийти на якісно новий рівень, за своїми параметрами наблизитися до європейських стандартів публічної служби країн-членів Європейського Союзу, що полягає не в сліпому копіюванні, а в системному аналізі та використанні найбільш прийнятних чинників, урахуванні реалій нашої української дійсності. Адже будь-яка реформа, радикальна чи ліберальна, буде приречена на поразку у разі відсутності ґрунтовного та ретельного вивчення факторів існування на підготовчому етапі та можливого впровадження того чи іншого механізму в процесі реалізації завдань реформування. Такі дослідження мають поєднувати в собі не тільки привабливчу ефективність нового підходу, а ще й спиратися на реальні умови чинної системи державної служби.

Спираючись на системний підхід, що є основою нашого дослідження, необхідно визначити поняття «виконавська дисципліна». В наукових джерелах у галузі науки з публічного управління визначення цього терміна відсутнє. Однак у законодавчих актах у сфері державного управління та інших сферах життєдіяльності суспільства цей термін активно застосовується. Розглянемо їх.

Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15 вересня 2010 р. № 844 передбачено визначити механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим (далі – органи виконавчої влади) завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради

України. Зазначаються мотиви перевірки стану виконавської дисципліни, зокрема, з метою забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами законодавства та дорученнями, а також надання необхідної допомоги керівникам органів виконавчої влади і підготовки рекомендацій для поліпшення стану виконавської дисципліни. Вказано суб'єктів, які можуть доручати проведення перевірок, це, зокрема, такі: Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністр Кабінету Міністрів України відповідно до їхніх повноважень. Ця постанова є чинною й по нині [18].

У нормативно-правових актах Служби безпеки України (далі – СБУ), зокрема в Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України, зазначається, що виконавська дисципліна – належне, своєчасне та якісне виконання військовослужбовцями СБУ функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів СБУ, доручень, рішень, планів, програм, які затверджуються в системі СБУ або надходять для виконання до СБУ [19].

В Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі Державної служби надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС) термін «виконавська дисципліна» трактується як неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів і підрозділів ДСНС функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо. [20].

Аналогічне визначення поняття «виконавська дисципліна» представлено в інструктивних документах Національної поліції України – неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами органів та підрозділів поліції функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо [21].

У Збройних Силах України під виконавською дисципліною розуміють належне, своєчасне та якісне виконання військовослужбовцями функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів Міністерства оборони України, доручень, рішень, планів, програм, які затверджуються в органах військового управління або надходять для виконання до Міністерства оборони України або інших органів військового управління (військових частин) [22].

Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, під терміном «виконавська дисципліна» розуміється неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання працівниками самостійних структурних підрозділів Національного агентства нормативно-правових актів, посадових інструкцій, наказів, доручень, рішень, планів, програм тощо

Регламентами роботи виконавчих органів міських рад також передбачено здійснення постійного контролю за виконанням постанов Верховної Ради України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, розпорядчих документів обласних рад та облдержадміністрацій, органів виконавчої влади, про результати яких керівники інформують територіальне населення. Наприклад, на сайтах міських рад міст Житомира, Запоріжжя, Львова, Луцька, Харкова, Чернівців можна ознайомитися з публічними звітами керівників, в яких аналізується стан виконавської дисципліни у виконавчих органах влади.

Спробуємо надати авторське визначення цього поняття, посилаючись на наведені вище визначення поняття щодо виконавської дисципліни. «Виконавська дисципліна – це комплекс дій, який спрямований на неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання публічними службовцями завдань, покладених на органи публічної служби (органи державного управління та органи місцевого самоврядування), що визначені їхніми службовими обов'язками, що

сприяє здійснити правильну оцінку якості їхньої роботи, ставлення до виконання посадових обов'язків, відповідальності за досягнуті результати сучасним потребам».

Виконавській дисципліні відводиться значна роль у підвищенні відповідальності апарату державного управління перед суспільством і громадянами за свої рішення, шляхи їх здійснення та отримані результати.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зазначити, що в державному управлінні більше, ніж у будь-якій іншій сфері діяльності, виконавська дисципліна характеризується всебічністю і різноманітністю своїх проявів, що дає змогу мати уявлення про відповідність результатів діяльності апарату управління загалом, окремих його органів, їхніх структурних підрозділів і працівників поставленим перед ними завданням і визначених їхніми службовими обов'язками, що сприяє здійснити правильну оцінку якості їхньої роботи, ставлення до виконання посадових обов'язків, відповідальності за досягнуті результати сучасним потребам.

В умовах системної трансформації державного управління України виконавська дисципліна повинна бути постійним і цілеспрямованим комплексом дій, який забезпечує ефективну дієздатність системи органів публічної служби, що є важливим чинником одержання об'єктивної інформації про ситуацію, яка склалась, механізмом підтримки системи публічного управління України у сталому розвитку та може бути продовженням наших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н.Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
3. Задорожна М.Я. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за

- заг. ред. Н.Р. Нижник. Львів : Львівська політехніка, 2002. 352 с.
4. Кальниш Ю.Г. Деякі засади і принципи державного управління в країнах Європейського Союзу : навч. посіб. Київ : Атіка, 2005. 270 с.
 5. Нижник Н.Р. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н.Р. Нижник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
 6. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
 7. Олуйко В.М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Вид-во АДУ, 2001. 20 с.
 8. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 168 с.
 9. Прудіус Л.В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7.
 10. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
 11. Державна служба в Україні: нормативно-правове регулювання : навч. посіб. / упоряд. О.І. Сушинський. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. 292 с.
 12. Хаджирадева С.К. Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін : монографія / авт. кол.: В.М. Ємельянов, В.А. Негода, С.К. Хаджирадева та ін. Миколаїв : Ємельянова Т.В., 2018. 167 с.
 13. Хаджирадева С.К. Удосконалення системи визначення професійних кваліфікацій та сертифікації публічних службовців. *Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення*: наук. доп. / авт. кол. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с. С. 143–146.
 14. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка). Київ: ВД Дакор, 2016. 464 с. URL : <http://studies.in.ua/ru/administrativnoe-pravo-lecture/3900-publchna-sluzhba-posadov-ta-sluzhbov-osobi-publchnoyi-sluzhbi.html> (дата звернення: 15.03.2020).
 15. Теорія держави і права : підручник / О.В.Петришин, С.П.Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
 16. Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України; Кодекс, Закон від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.03.2020).
 17. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.03.2020).
 18. Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 15 вересня 2010 р. № 844. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/243653156> (дата звернення: 15.03.2020).
 19. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок стосовно військовослужбовців Служби безпеки України : Наказ Служби безпеки України від 4 лютого 2016 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0328-16/ed20160204#n21> (дата звернення: 15.03.2020).
 20. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі ДСНС: наказ МВС України від 19.05.2016 № 387 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-16/ed20160519#n18> (дата звернення: 15.03.2020).
 21. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України : Наказ МВС України від 13 червня 2016 № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-16/ed20160613#n16><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0865-16/ed20160519#n18> (дата звернення: 15.03.2020).
 22. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України : Наказ Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17/ed20171121#n16> (дата звернення: 15.03.2020).
 23. Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів : Наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 28 лютого 2018 р. № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-18/ed20180228#n20> (дата звернення: 15.03.2020).

Yashutin I. The concept and essence of executive discipline in public service bodies

The article analyzes the conceptual field and essence of performing discipline in public service bodies, focuses on the need for a systematic study of the forms and methods of the state of performing discipline of civil servants, and will help to reveal the main directions for increasing the level of performing discipline in public service. The author of the article proposed to determine ways to optimize and adapt the experience of the European Community countries to increase the level of executive discipline in Ukrainian reality, to positively influence the further development and professionalization of public servants of public service bodies of Ukraine. The feasibility of studying the concept and essence of executive discipline in public service bodies is determined by the importance of the formation and development of a perfect public administration system, over time it will help increase the reputation of a public servant and will contribute to the formation of a qualitatively new public service system. The terms used in scientific research, "public service", "performing discipline", "public administration" reflect the trends in the development of scientific discourse on these issues and at the same time can become a platform for predictive conclusions regarding the directions of growth in the effectiveness of performing discipline in public service bodies and trends in further study. It is these factors that necessitate a thorough analysis of the terminological apparatus used in our study, especially since on the basis of such analysis it becomes possible to formulate our own interpretation of the conceptual field, on which our understanding of the theoretical and methodological aspects of ensuring performance discipline in public service bodies in Ukraine is based. The article deals with the essence of the terms "public service", "executive discipline", the author's definitions of definitions are given, taking into account all features of the conceptual field of research.

Key words: public service, professionalism of public servants, public administration reform, concept and essence, executive discipline, methods of control and support, countries of the European Community, adaptation of experience.