

**Міністерство освіти і науки України  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет  
Факультет менеджменту і маркетингу  
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,  
д.держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ Наталія БОНДАРЧУК  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
на тему: МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ  
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Ступінь вищої освіти: Магістр

**Здобувачка**

**Науковий керівник,  
д.держ.упр., професор**

**Марія ШКУРО**

**Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА**

**Дніпро – 2023**

# ДНПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**Факультет:** Менеджменту і маркетингу

**Кафедра:** Менеджменту, публічного управління та адміністрування

**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»

**Спеціальність:** 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Ступінь вищої освіти:** Магістр

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022р.

## **ЗАВДАННЯ**

**на підготовку кваліфікаційної роботи**

ШКУРО МАРІЇ ОЛЕКСАНДРІВНІЙ

(прізвище, ім'я, по батькові)

**1. Тема роботи:** «Механізми формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні»

**Науковий керівник:** Крушельницька Таїсія Анатоліївна, д.держ.упр., проф.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по ДДАЕУ від « 14 » листопада 2022 року № 3261

**2. Термін подання здобувачем роботи:** \_\_\_\_\_

**3. Вихідні дані до роботи:** наукова література національних і зарубіжних авторів (монографії, підручники, статті, тези доповідей тощо), закони України, інші нормативні документи міжнародного і національного права, статистична інформація, звітні документи університету, результати авторського дослідження.

**4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)** Розділ 1. Теоретичні основи публічного управління формуванням кадрового потенціалу. Розділ 2. Стан механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби. Розділ 3. Напрями удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби.

**5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень):** Компоненти формування кадрового потенціалу публічної служби, Особливості і складові інституту публічної служби в демократичному суспільстві, Порівняльний аналіз принципів етичної поведінки державних службовців України і Сінгапуру, Етапи еволюції державної служби в Україні у контексті професійного розвитку державних службовців, Якісні показники знань студентів ДДАЕУ другого (магістерського рівня) у 2021-2022 навчальному році, Середній бал атестації студентів ДДАЕУ денної форми навчання другого (магістерського) рівня освіти у 2021-2022 рр., Порівняння критеріїв щодо проходження державної служби в Україні і в Німеччині, Основні мотиви вступу на публічну службу серед магістрантів ДДАЕУ, Позитивні і негативні чинники формування кадрового потенціалу публічної служби, Пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби, Цілі і завдання програми адаптації публічного службовця на новій посаді, Переважні освітні форми розвитку професіоналізму і компетентностей публічних службовців за опитуванням магістрів ДДАЕУ, Модель трансформації компетентнісного підходу освіти в дієвий кадровий потенціал публічної служби, Пропоновані напрями підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування рекомендовані до використання в ДДАЕУ.

**6. Консультанти розділів роботи**

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вступ	лютий березень 2022 р.	
2	Розділ 1. Теоретичні основи публічного управління формуванням кадрового потенціалу.	квітень-травень 2022 р.	
3	Розділ 2. Стан механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби.	червень- вересень 2022 р.	
4	Розділ 3. Напрями удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби	жовтень-грудень 2022 р.	
5	Формулювання висновків	січень 2022 р.	
6	Оформлення роботи	лютий 2022 р.	

Здобувачка \_\_\_\_\_

Марія ШКУРО \_\_\_\_\_Науковий керівник \_\_\_\_\_  
(підпис)  
(підпис)Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА \_\_\_\_\_  
(ім'я, прізвище)  
(ім'я, прізвище)

## РЕФЕРАТ

Тема: «Механізми формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні»

**Кваліфікаційна робота містить:** 90 с., 11 рис., 6 табл., 1 додаток, 61 літературних джерела.

**Об'єкт дослідження** - суспільні відносини щодо формування кадрового потенціалу публічної служби.

**Предмет дослідження** - процес удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

**Метою роботи** є теоретичне обґрунтування положень і формулювання практичних пропозицій щодо напрямів удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

**Методи дослідження** застосовані загальнонаукові і специфічні методи досліджень, зокрема: узагальнення, аналіз нормативно-правових актів, історичний метод, порівняння, трендовий, графічний, опитування тощо.

**Короткий аналіз досліджень, які проводились в роботі** узагальнено теоретичну сутність, мету і завдання публічного управління кадровим потенціалом публічної служби; визначена роль публічної служби у демократичному суспільстві та виокремити особливості формування кадрового потенціалу; сформульована сутність і визначити склад механізмів формування публічного управління щодо кадрового потенціалу публічної служби; виявлені етапи еволюції і стан механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби; узагальнені тенденції реформування публічної служби і формування кадрової політики в країнах світу; визначені чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби; сформульовані пропозиції щодо зміни механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації; запропоновано напрями покращення кадрового планування і адаптації працівників на основі зарубіжного досвіду; розроблено і запропоновано модель трансформації компетентнісного підходу освіти в дієвий кадровий потенціал публічної служби.

Результати впроваджені в діяльність підприємства Дніпровського державного аграрно-економічного університету.

### КЛЮЧОВІ СЛОВА

Державна служба, публічна служба, публічне управління та адміністрування, механізми публічного управління, кадровий потенціал, освіта, компетентністний підхід.

### KEYWORDS

Civil service, public service, public administration, mechanisms of public management, personnel potential, education, competence approach.

## ЗМІСТ

РЕФЕРАТ	
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ	12
1.1. Теоретична сутність, мета і завдання публічного управління формуванням кадрового потенціалу публічної служби	12
1.2. Публічна служба у демократичному суспільстві та особливості формування кадрового потенціалу	18
1.3. Сутність і склад механізмів формування публічного управління щодо кадрового потенціалу публічної служби	25
Висновки до розділу 1	32
РОЗДІЛ 2. СТАН МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	34
2.1 Еволюція механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби і стан освітньої складової на прикладі Дніпровського державного аграрно - економічного університету	34
2.2. Тенденції реформування публічної служби і формування кадрової політики в розвинених країнах світу	42
2.3. Чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби	47
Висновки до розділу 2	54
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ	57
3.1. Пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації	57

3.2. Кадрове планування і адаптація працівників на основі зарубіжного досвіду реалізації організаційно-функціональних механізмів	62
3.3. Пропонована модель трансформації компетентнісного підходу освіти в дієвий кадровий потенціал публічної служби	67
Висновки до розділу 3	73
ВИСНОВКИ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	82
ДОДАТКИ	90

## **СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ДДАЕУ – Дніпровський державний аграрно-економічний університет.

ЄС – Європейський Союз.

КППС – кадровий потенціал публічної служби.

НАДС – Національне агентство з питань державної служби.

ОМС – органи місцевого самоврядування.

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Під дією глобальних викликів Україна Українська нація, яка сьогодні в російсько-українській війні виборює незалежність України і її державність змінюється сама і змінює світ. Цей важкий процес зміни нації й нового етапу державотворення охопив усе суспільство і всі ланки держави як інституту публічного управління. Важливим чинником становлення незалежної, демократичної, безпечної й заможної України є формування сучасної системи публічного управління та адміністрування, яка має функціонувати за рахунок ефективної професійної діяльності посадових осіб державної служби. В системі державної служби посадові особи, які наділені державно-владними функціями і компетенціями формують і реалізують політику держави. Від компетентності, добросовісності, культури посадових осіб залежить як сам зміст державної політики, так і ефективність її реалізації, а також обороноздатність, конкурентоспроможність та здатність до сталого розвитку. Натомість, достатня кількість професійних кадрів є постійним викликом кадрового забезпечення в Україні.

Розпочата у 2014 р. анексією Криму російсько-українська війна показала суттєві прогалини в публічному управлінні. Так дались взнаки слабкі місця в безпеці й обороноздатності України, але війна виявила і неспроможність міжнародних і національних інститутів публічного управління до опору недемократичним, диктаторським системам. Проблеми, що стали загрозою українській державності виникли з низки причин, але однією з важливих серед них ми вважаємо недостатню дієвість і ефективність механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби. Вирішення проблем напрацювання ефективних механізмів формування дієвого кадрового потенціалу публічної служби в Україні зумовлюють актуальність нашого дослідження.

Через свою високу значущість, питання формування і активізація кадрового потенціалу у публічному управлінні й в публічній службі постійно є у фокусі наукових досліджень. Теоретичним питанням кадрового потенціалу



державної служби, присвятили свої роботи Т. Атаманчук, В. Бакуменко, Х. Дейнега, Л. Михалевська, М. Орлів, Т. Пуліна, С. Серьогін, Ю. Сурмін, та ін. питаннями формування механізмів кадрового потенціалу публічної служби і його розвитку присвятили свої дослідження М. Білинська, Н. Гончарук, В. Малиновський, Н. Обушна, С. Селіванов та ін.

Проте, основні проблеми функціонування механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні й використання створеного кадрового потенціалу потребують подальшого наукового вивчення.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є теоретичне обґрунтування положень і формулювання практичних пропозицій щодо напрямів удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

Для досягнення цієї мети визначені такі завдання:

- узагальнити теоретичну сутність, мету і завдання публічного управління кадровим потенціалом публічної служби;
- визначити рід публічної служби у демократичному суспільстві та виокремити особливості формування кадрового потенціалу;
- сформулювати сутність і визначити склад механізмів формування публічного управління щодо кадрового потенціалу публічної служби;
- виявити етапи еволюції і стан механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби;
- узагальнити тенденції реформування публічної служби і формування кадрової політики в країнах світу;
- визначити чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби;
- сформулювати пропозиції щодо зміни механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації;
- запропонувати напрями покращення кадрового планування і адаптація працівників на основі зарубіжного досвіду реалізації організаційно-функціональних механізмів;

– запропонувати модель трансформації компетентнісного підходу освіти в дієвий кадровий потенціал публічної служби.

**Об’єкт дослідження** – суспільні відносини щодо формування кадрового потенціалу публічної служби.

**Предмет дослідження** – процес удосконалення механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

**Методи дослідження.** У нашій кваліфікаційній роботі застосовані загальнонаукові (порівняння, узагальнення аналіз і синтез) і специфічні методи досліджень, зокрема: узагальнення - для визначення теоретичної сутності, мету і завдань публічного управління кадровим потенціалом державної служби та визначення ролі публічної служби у демократичному суспільстві й виокремлення особливостей формування кадрового потенціалу; аналізу нормативно-правових актів і графічний – для виявлення змін у функціонуванні механізмів публічного управління в ході децентралізації; історичний метод - для виявлення і виокремлення етапів еволюції розвитку механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби; порівняння і трендовий - для виявлення тенденцій реформування публічної служби і формування кадрової політики в країнах світу та визначити основні тенденції реформування державної служби в деяких країнах Європи (Естонія, Великобританія, Іспанія, Польща), опитування – для виявлення частки соціально-орієнтованої мотивації як ключового чиннику, що пришвидшує роботу механізмів формування КППС.

**Інформаційну базу дослідження склали:** наукова література національних і зарубіжних авторів (монографії, підручники, статті, тези доповідей тощо), закони України, інші нормативні документи міжнародного і національного права, статистична інформація, документи університету, результати авторського опитування.

**Наукова новизна дослідження** полягає в наступному:

–удосконалено теоретичне визначення механізму публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби, зокрема визначено його

з виокремленням інституціонального та процесного підходів як сукупність інститутів, інструментів, принципів, методів, і норм управління, об'єднаних для досягнення поставленої мети, за застосування яких, здійснюється процес державно-управлінської діяльності з досягненням запланованих результатів;

–сформульовано авторські особливості кадрового потенціалу державної служби в сучасному демократичному суспільстві: кадровий потенціал державного службовця формується на основі зовнішнього (об'єктивного) і внутрішнього (суб'єктивного) втручання; розвиток кадрового потенціалу передбачає набуття державними службовцями знання громадянських компетенцій та формування навичок демократичного суспільства і сталого розвитку;

–розроблено і запропоновано модель трансформації компетентнісного підходу освіти упродовж життя в дієвий кадровий потенціал публічної служби. Принципова новизна запропонованої моделі полягає у тому, що у проблемне поле перетворень включено три типи компетенцій, які набуваються індивідуумом упродовж життя й піддаються об'єктивній оцінці на стадії формування з подальшою атестацією і оцінкою упродовж служби;

–виявлено і виокремлено етапи еволюції розвитку механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби. Зокрема виокремлено три етапи: 1993р. - започаткування; 2011р. - модернізації; 2015 р. – реформування.

**Апробація.** Результати нашого дослідження апробовані на двох науково-практичних конференціях: 13-тій міжнародній науково-практичній конференції «Implementation of modern technologies in science» (20 – 23 грудня, 2022, Варна, Болгарія) і 1-й міжнародній науково-практичній конференції «Current issues of science and integrated technologies» (10 – 13 січня, 2023, Мілан, Італія).

Дипломна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, додатку, списку використаних джерел, що нараховує 61 найменування, містить 6 таблиць, 11 рисунків, 1 додаток. Основний зміст дипломної роботи магістра викладено на 90 сторінках друкованого тексту.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ

#### **1.1. Теоретична сутність, мета і завдання публічного управління формуванням кадрового потенціалу публічної служби**

Сьогодні, в умовах ведення російсько-української війни, головною задачею керівництва України є організація відстоювання інтересів держави і територіальної цілісності нашої країни та забезпечення безпеки життя і бізнесу наших громадян. За таких викликів загострились вимоги до влади, до її представників, причому на всіх рівнях: від маленького чиновника в скромній сільській раді, до Президента. «Народ України, суспільство вимагає від державних службовців відданості справі, моральної відповідальності, доброчесності та нетерпимості до корупційних проявів»[1, с. 76].

Втім, в Україні упродовж останніх 10 років відбуваються рушійні реформи, які здебільшого несли позитивні зміни широкого національного характеру. Реформи мали різний масштаб: від глобального, загальнодержавного до локального й особистого. Наведемо лише самі важливі реформи, які торкнулись кожного громадянина:

–насамперед, децентралізація влади – одна з найбільш вдалих серед всіх реформ;

–освіти, охорони здоров'я, пенсійна – соціальні реформи, які мають великий резонанс в суспільстві і показали неоднозначний результат;

–земельних відносин – давноочікувана й дуже важлива з точки зору ймовірних іноземних інвестицій (за умови закінчення війни, звичайно) тощо.

Зміни відбувались також в судовій системі, правоохоронних органах, державній службі і органах місцевого самоврядування тощо. В умовах реалізації реформ важливим питанням постало створення такої системи публічного управління та адміністрування, яка б опиралась на професійну

діяльність посадових осіб державної служби і місцевого самоврядування. Саме професіоналізм і громадянська свідомість стануть вирішальним «чинником становлення України як розвинутої правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії» [2], вважають О. Подольська і В. Оберемок, з якими ми цілком погоджуємось.

Тож, в умовах проведення реформ в різних галузях публічного управління розуміння категорій «кадрове забезпечення», «кадровий потенціал органів державної влади», «кадровий потенціал державної служби» (далі – КППС) стає актуальним й привертає увагу науковців і практиків, адже вони є особистими чинниками суспільного розвитку.

В державній службі, та й загалом у публічному управлінні, використовуються також категорії «кадри», «кадровий потенціал», «людські ресурси», «персонал», «трудові ресурси», «трудовий потенціал» тощо.

Та насамперед ми звернемося до з'ясування змісту універсальної категорії «потенціал», яка застосовується в різних галузях знань і є похідною від латини «*potentia*», тобто можливості або сукупності низки засобів, запасів чи джерел. Найчастішим природним і дуже наочним є застосування категорії «потенціал» у фізиці, в сенсі енергії або сили, силового поля: потенційна енергія, тобто та що є, але в очікуванні до застосування (противага – кінетична, рухлива, та, що в дії).

В широкому розумінні найбільш часто трактування змісту категорії «потенціал» подається саме «у значенні можливостей, засобів, запасу, що можуть бути приведені в дію, використані для вирішення завдання чи досягнення певної мети; можливостей окремої людини, суспільства, держави в певній галузі» [3]. Л. Михалевська також наводить широке універсальне визначення «потенціалу» як «сукупність наявних засобів, можливостей в будь-якій галузі, наприклад, воєнний потенціал будь-якої країни – це її економічні, морально-політичні та воєнні ресурси для ведення війни» [4, с. 188].

Цінним в розумінні, категорії «потенціал» є виявлення в його змісті подвійної сутності: «з одного боку, він характеризує ступінь потужності в

будь-якому відношенні, а з другого констатує, що ця потужність прихована» [4, с. 189], тобто поки що не задіяна. Тому потенціал щодо особистості ми розуміємо одночасно як наявні набуті властивості чи навички (потенції) чи ті, що можуть ще розвинутих під дією певних впливів, так і як стан очікування використання цих властивостей, приведення їх у функціональний, активний стан.

Розглянемо поняття «кадри», «персонал». Кадри «(від фр. cadre – рамка, тобто люди в рамці)» це «постійний (штатний) склад працівників, тобто дієздатних громадян, які перебувають у трудових відносинах з державними, кооперативними, приватними та іншими підприємствами, фірмами, організаціями, установами» [4, с. 189]. Кадри є важливим елементом суспільства, економіки, публічного управління. Попри автоматизацію виробничих й управлінських процесів, якою визначалось ХХ ст. й цифровізацію ХХІ ст. навіть, застосування штучного інтелекту, без людини, без фахівця ніякі процеси і суспільстві не здійснюються.

«Персонал» схожа за змістом категорія до «кадрів», хоча є більш точним, відіграє в суспільстві, а тим більше, в інститутах публічного управління, важливу роль, від персоналу, сукупності професіоналів залежить якість реалізації державної політики, роботи виконавчої влади, ефективність втілення в життя управлінських рішень. Власне, сьогодні вирізняють як самостійні і серед учених є пропозиції замінити категорію «кадри» на категорію «персонал державного управління», мотивуючи тим, що «в демократичній державі, в центрі якої стоїть людина з комплексом своїх прав і свобод, від визначення «кадри» необхідно відійти до використання більш адекватного слова «персонал» (від лат. persona – 1) особа, особистість; 2) важлива особа)» [4, с. 190]. Враховуючи сьогоднішню людиноцентричну філософію демократичного світу, цей підхід є більш сучасним і гуманістичним.

Під «персоналом» зазвичай розуміють увесь адміністративно-управлінський, інженерно-технічний, обслуговуючий, робочий, постійний і

тимчасовий штат підприємства, установи, організації [5, с. 65], а нас більше цікавить кваліфіковані службовці в певній галузі (публічне управління і адміністрування), з урахуванням їх якісних характеристик, тому ми будемо застосовувати категорію «кадри».

В Україні залишається поширеним термін «кадровий потенціал», він набув широкого поширення «в період переходу від екстенсивного до інтенсивного способу розвитку виробництва». Прийняття категорії у широкий науковий вжиток було «реакцією науки на потребу практики забезпечити якісне вдосконалення формування і використання відповідних можливостей працівника як сукупного об'єкта виробництва й управління» [6].

Обушна Н. і Селіванов С. зводять феномен категорії «кадровий потенціал публічної служби» (далі – КППС) зводять до її розуміння як «цілісної відкритої й мінливої системи, що представлена сукупністю здатностей і можливостей фахівців у сфері реалізації професійних завдань і функцій держави» [7, с. 206]. Причому, публічна служба є більш широким суспільним явищем ніж державна служба, адже включає в себе не лише інститути державного управління, а й органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) та громадський сектор. Тому і кадровий потенціал публічної служби поширюється на ці інститути.

Отже, КППС – це цінний багатогранний ресурс інститутів публічної служби, сукупність сконцентрованих явних або прихованих здатностей і можливостей публічних службовців інститутів державної служби, органів місцевого самоврядування і громадського сектору до виконання функцій, генерування ідей, створення нової продукції, надання послуг на підставі професійних компетентностей, інтелектуальних, моральних, культурних, психофізіологічних властивостей і мотивації персоналу.

Та найбільш важливою ознакою кадрового потенціалу публічної служби ми вважаємо її «інституціональність», оскільки накопичення, збереження, формування й ініціювання активності КППС напряму залежить від сукупності і стану інституційного забезпечення публічної служби (склад і якісні

характеристики інститутів, нормативно-правове забезпечення, норми, правила, звичаї, притаманні цим інститутам тощо). Тому КППС варто розглядати не лише як сукупність здібностей і можливостей державних службовців як окремих особистостей, але ще і як сукупність можливостей державної служби як системи інституцій, «які забезпечують нарощування та реалізацію кадрового потенціалу державних службовців»[4, с.190]. Додамо також, що еволюція державності як суспільного явища набула такого рівня, коли публічна служба і публічні службовці стали невід’ємною частиною існування держави. Сучасна демократична держава визначається народовладдям, яке реалізується за допомогою виконавців – публічних службовців. Тож, головним інститутом публічної служби є народ, який і висуває вимоги до професійних компетентностей (знань, вмінь, можливостей) публічних службовців.

Саме від інститутів та їх якісних характеристик залежить здатність кадрового потенціалу державної служби до змін. При цьому зміни можуть бути як позитивного характеру (розвиток), так і негативного (деградація). Ми будемо розглядати позитивні зміни, розвиток кадрового потенціалу державної служби як «цілеспрямований, систематичний та безперервний процес формування, утримання, нарощування й удосконалення здатностей (знань, навичок, умінь) і розкриття можливостей фахівців у сфері реалізації професійних завдань і функцій держави» [7, с. 206].

Такі науковці як Т. Пуліна, О. Ткачук, А. Вафіна, аналізуючи напрями розвитку кадрового потенціалу державної служби виокремлюють такі додаткові складові особистих властивостей, які формують потенціал: «психометричні характеристики, професійні здібності та навички» [9, с. 46]. Л. Михалевська зосереджує наукову увагу на тому, що КППС слід розглядати як в розрізі окремих індивідумів, так і колективу в цілому [4].

З огляду на це, нами були виокремлені компоненти, які, на наш погляд, забезпечують формування і розвиток кадрового потенціалу публічної служби (рис. 1.1).





Рис. 1.1. Компоненти формування кадрового потенціалу публічної служби

Зазначені компоненти можна вважати ключовими напрямками розвитку кадрового потенціалу державної служби. Відповідно з цим, головною метою формування КППС є забезпечення державної служби достатньою кількістю трудових ресурсів, здатних вирішувати поточні завдання і досягати стратегічних цілей з реалізації державної політики а також здатних змінюватись і продукувати зміни в публічному управлінні і в суспільстві, а ключовими завданнями розвитку є:

- формування цивілізованих відносин між суб'єктом і об'єктом кадрового управління, спрямованих на заохочення формування оптимального кількісного і якісного особового складу;

- мотивація професійного та свідомісного розвитку публічних службовців;

- досягнення раціонального ступеня мобільності та ефективного використання можливостей у ході функціонування інститутів публічної служби для забезпечення цілей державної політики.

Формування, розвиток, ініціація активності кадрового потенціалу публічної служби здійснюється суб'єктами управління, якими є «керівники і фахівці кадрових служб та керівники всіх рівнів» об'єктом управління «є окремий працівник і трудовий колектив органів державної служби» [10]. Тобто, кадровий потенціал, та і будь який потенціал не є і не може бути об'єктом прямого управлінського впливу, лише людина, індивідуум, яка є одночасно носієм цього потенціалу. Щодо потенціалу, то управлінському впливу може піддаватись лише його формування і розвиток або занепад і деградація, а не сам потенціал..

Маємо підкреслити, що необхідність розвитку кадрового потенціалу державної служби визначається, тим, що у ході реалізації діяльності інститутів державної служби окремі властивості, навички чи можливості посадових осіб можуть бути як задіяні, так і не задіяні. Тобто властивості, якими володіє індивідуум, є доволі суб'єктивними характеристиками, й часто їх фактичний прояв стає результатом як внутрішнього потягу людини, так і результатом дії зовнішніх чинників

## **1.2. Публічна служба у демократичному суспільстві та особливості формування кадрового потенціалу**

Україна неухильно прямує у світовий геополітичний демократичний простір, навіть попри стримування з боку бувших політико-економічних партнерів, зокрема Російської Федерації, наша раїна досягне поставленої мети. Ні перешкоджання підписанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом[11], ні розв'язана Росією війна проти України у 2014 р. та її ескалація після 24 лютого 2022 р. не здатні зупинити наш поступ до демократії й до цивілізаційних цінностей надбаних у ході розвитку демократії, серед яких дуже важливою ланкою є публічна служба. Упродовж декількох сторічч в європейських країнах, країнах Америки, в усьому «світовому

демократичному просторі триває перманентний процес розвитку систем публічної служби»[12, с. 8], до цього процесу долучилась і Україна.

Підписання 27.06.2014 р. «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [11] зумовила необхідність розвитку публічної служби в Україні, як одного з державотвірних інститутів, що ґрунтуються на поєднанні інтересів держави і суспільства. Власне, таке поєднання й вирізняє державну службу в демократичних країнах від її аналогів в авторитарних країнах, залишки якої ще й досі тяжіють над Україною. Успішність функціонування публічної служби необхідна для збереження суверенітету нашою державою, посилення конкурентних позицій країни й сприяння зростанню безпеки і добробуту громадян.

«Термін «публічний» (від лат. Publicus – «громадський») означає відкритий, гласний; громадський, не окремий» [12], відповідно, публічна служба є ключовою частиною, «одним з різновидів суспільно-політичної діяльності» в державі [12].

Державна служба є елементом публічної служби і часткою функціонування держави, точніше – інститутів державної влади, в частині як безпосереднього виконання діяльності особовим складом цих інститутів, так і щодо формування й організаційно- функціональне впорядкування особового складу. Тут варто зупинитись на категорії «служба», адже її зміст можна розглядати в декількох аспектах: «як вид суспільно корисної діяльності людини; як соціальний інститут; як систему соціальних державних органів; як професійну діяльність»[12, с. 13].

Згідно закону України «Про державну службу» «державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [13], відповідно, особа, яка несе державну службу є державним службовцем і «це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за

рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [13].

Публічна служба розглядається науковцями як система і в цьому контексті вона «є впорядкованою сукупністю елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними і з зовнішнім соціальним середовищем у процесі досягнення цілей публічного управління» [12].

Та насамперед публічна служба – це служіння, виконання діяльності на користь держави і народу. Через служіння закладається суспільно-соціальний зміст публічної служби, який реалізується через основні демократичні норми і стандарти та супроводжується народовладдям, дотриманням прав і свобод громадян, що є обов'язковою ознакою демократії.

Таким чином, виконання функцій публічного управління в демократичному суспільстві – це складний, професійно навантажений і відповідальний процес, він потребує від публічних службовців (кваліфікованих фахівців галузі) окрім «високої професійної обізнаності з теорією державного управління, практичними тонкощами державно-управлінської діяльності», ще й бути особистостями «з демократичним способом мислення» зі «сформованими громадянськими компетентностями» [14, с. 101] і, що сьогодні дуже важливо в більшості країн світу, державні службовці повинні мати такі властивості як національна свідомість та емпатія. Для усвідомлення потреби щодо саме таких вимог до компетенцій публічних службовців демократичні «країни світу подолали важкий еволюційний шлях формування і становлення» [14, с. 102].

Дійсно в демократичних країнах процес запровадження норм і стандартів, що висувались до державних службовців, формувались упродовж тривалого часу, поспіль декількох століть, «під впливом інноваційних теоретичних течій і буремних історичних подій» [14, с. 102]. Часто це проходило через революції, покарання службовців, страти. Причому не лише в часи середньовіччя, страти державних службовців мали місце і наприкінці

XX сторіччя, наприклад в Китаї і Сінгапурі. Тут не йдеться про «ворогів народу» в Радянському Союзі, що було злочином. Тож демократичні норми виборювались народами довго, а сьогодні вони є прикладом для інших країн.



Рис. 1.2. Особливості і складові інституту публічної служби в демократичному суспільстві

Як результат довготривалої еволюції, інститут публічної служби в демократичному суспільстві має певні особливості і складові, які ми узагальнили на рис. 1.2.

Я. Керемецький, виокремив ключову передумову сучасної етики публічного службовця, яка сформувалась під дією еволюції «взаємозв'язку між зміною філософії принципів управління і погляду на роль...людського фактора...», такою собі трансформацією «моральних цінностей в норми економічних відносин» [15, с.94]. За Т. Бутирською, насамперед формується

«внутрішня культура суспільства, опосередкована державою» [16, с.160], а вже суспільство висуває вимоги до державних службовців.

Підсумовуючи, наведемо визначення С. Серьогіна: «державна служба, що являє собою найважливіший інститут державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій, функціонує в широкому спектрі суспільного життя» [17, с. 59]. Зрозуміло, що ці функції реалізуються державними службовцями, до яких у демократичному суспільстві висуваються доволі високі вимоги.

Тому виникає високий запит серед роботодавців-суб'єктів державного управління до формування кадрового потенціалу. КПДС – це, по-перше, можливість залучення необхідної кількості висококваліфікованих працівників, які повною мірою мають використовувати набуті знання, навички і компетентності та, по-друге, злагоджений колектив інституту державної у цілому, здатний приймати й реалізовувати управлінські рішення. Кожен державний службовець виступає носієм свого індивідуального потенціалу, який може стати капіталом (приносити дохід), якщо використовується у ході професійної діяльності.

Враховуючи особливості і складові інституту публічної служби, при формуванні кадрового потенціалу державної служби на вимогу потреб сучасного демократичного суспільства мають бути враховані особливості формування кадрового потенціалу, які ми сформулювали так:

- організаційна діяльність інститутів публічної влади спрямована на комплектування особового складу інститутів і формування кадрового потенціалу державної служби і формування КПДС, ОМС та інших державних установ і правове регулювання роботи публічних службовців

- кадровий потенціал публічного службовця формується на основі зовнішнього (об'єктивного) і внутрішнього (суб'єктивного) втручання;

– розвиток кадрового потенціалу передбачає набуття публічними службовцями знання громадянських компетеностей та формування навичок демократичного суспільства і сталого розвитку.

Отже, служіння на публічній службі і кадровий потенціал мають свої особливості, узагальнені нами в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

### Підходи до визначення особливостей формування кадрового потенціалу публічної служби

Особливості <sup>□</sup>	Джерело <sup>□</sup>
вбудовується на нелінійних взаємозв'язках і розвивається під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників; <sup>¶</sup> розвивається з урахуванням засад компетентнісного підходу та включає такі базові компоненти: як індивідуальна (психофізіологічна); спеціалізована (професійно-профільна); загальна управлінська (трудова); <sup>□</sup>	Н. Обушна та <sup>¶</sup> С. Селіванов <sup>¶</sup> [7] <sup>□</sup>
починає актуалізовуватись, коли державно-управлінські кадри прагнуть розвитку (на кшталт безперервної самоосвіти, участі у програмах підвищення кваліфікації, тренінгах, майстер-класах, стажування тощо); <sup>¶</sup> передбачена ротация кадрів в органах публічної влади, їх атестація; <sup>□</sup>	Польовий <sup>¶</sup> [10, с. 3] <sup>□</sup>
передбачає необхідність науково-обґрунтованого підходу; <sup>¶</sup> передбачає актуалізації таких видів потенціалу як: фізіологічний, морально-психологічний, трудовий, інтелектуальний, освітній, творчий, комунікативний, лідерський; <sup>□</sup>	С. Серьогін, <sup>¶</sup> Н. Гончарук, <sup>¶</sup> Н. Липовська <sup>¶</sup> [12, с. 119] <sup>□</sup>
це відкрита багаторівнева система, яка постійно еволюціонує в напрямках підвищення результативності й ефективності діяльності, підвищення її мотивації, а також забезпечення набуття нових здатностей; <sup>¶</sup> тісний взаємозв'язок кадрового потенціалу державної служби й кадрового потенціалу її працівників (державних службовців); <sup>□</sup>	С. Селіванов <sup>¶</sup> [18, с. 56-57] <sup>□</sup>
формується керівництвом організації, реалізується кадровою службою в процесі виконання її працівниками своїх функцій <sup>□</sup>	А. Ковязін <sup>¶</sup> [19, с. 41] <sup>□</sup>
створення збалансованої системи управління людським капіталом, що має забезпечити оптимальне використання трудових ресурсів країни; <sup>□</sup>	О. Костенко, <sup>¶</sup> Н. Грущинська <sup>¶</sup> [20, с. 79] <sup>□</sup>
формується на основі зовнішнього (об'єктивного) і внутрішнього (суб'єктивного) втручання; <sup>¶</sup> набуваються знання громадянських компетеностей та формуються навички демократичного суспільства і сталого розвитку. <sup>□</sup>	Автор <sup>¶</sup> <sup>□</sup>

Ці особливості, в свою чергу, визначають інститути й інституції, які забезпечують роботу механізмів публічного управління. Інститути і принципи – це дві ключові передумови для формування державної політики розвитку кадрового потенціалу державної служби, на підставі яких створюються і функціонують механізми публічного управління.

Ключовим інститутом, який здійснює управління державною службою є Національне агентство державної служби (далі – НАДС) забезпечує, повноваження якої закріплені в законі України «Про державну службу».

Таблиця 1.2

**Порівняльний аналіз принципів етичної поведінки державних службовців України і Сінгапуру**

Правила етичної поведінки державних службовців в Україні	Кодекс поведінки державного службовця на прикладі Сінгапуру
служіння державі і суспільству	непідкупності
гідної поведінки	порядності
добросовісності	чесності
лояльності	
політичної нейтральності	політичної нейтральності
прозорості і підзвітності	відмови від використання свого службового положення для досягнення приватних інтересів
сумлінності	
	відмови від надання послуг для будь-якого зовнішнього учасника
	відмови від участі у діяльності, яка може призвести до конфлікту інтересів

Звернемося до принципів поведінки державних службовців, які визначають поведінкові рамки і є певним орієнтиром для визначення цілей і задач розвитку кадрового потенціалу й створення механізмів публічного управління для цього розвитку. Ми наведемо принципи згідно «Правил етичної поведінки державних службовців», № 65 від 11 лютого 2016 р, затверджених Постановою КМУ [21] і Наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [22] та порівняємо їх з аналогічними правилами Кодексу у Сінгапурі [20] (це не сама демократична країна, але вона є однією з країн, де прояви корупції є мінімальними) (табл. 1.2).

Як бачимо, хоч деякі принципи збігаються, багато в чому є й різниця. Недотримання принципів поведінки у Сінгапурі суворо карається, серед



іншого, передбачена кримінальна відповідальність, не кажучи вже про звільнення й суспільну ганьбу. В Україні «за порушення цих Правил (етичної поведінки - уточнення наше) державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону» [21]. Тож, говорячи про склад механізмів розвитку кадрового потенціалу, ми маємо враховувати й інструменти унеможливлення порушення правил поведінки державними службовцями.

Для зменшення суб'єктивізму і налагодження ритмічної очікуваної позитивної реакції кадрового потенціалу на управлінський вплив важливим є формування та розвиток механізмів публічного управління формуванням кадрового потенціалу публічної служби, а це потребує сучасних підходів.

### **1.3. Сутність і склад механізмів формування публічного управління щодо кадрового потенціалу публічної служби**

Ефективне використання кадрового потенціалу публічної служби у ході функціонування інститутів публічної служби потребує застосування механізмів публічного управління, які забезпечують реалізацію державної політики і виконання державних функцій. Застосування механізмів публічного управління для формування кадрового потенціалу публічної служби супроводжується побудовою розвинутої системи управління персоналом, це дозволить активізувати кадровий потенціал і реалізувати кадрову політику.

Насамперед зазначимо, що в основі категорії «механізм публічного управління» лежить поняття «механізм» (грецькою – машина), яке визначально використовувалось і панує в інженерії, механіці. В інших науках категорію «механізм» визначально використовували для наочності, наочність, згодом вона набула й теоретичного усвідомлення.

Щодо механізмів державного управління, В. Авер'янов, В. Цветков, В. Шаповал розуміли їх як «сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного

управління відповідно до їх правового статусу, та ряд правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [23]. За його баченням, саме завдяки механізмам реалізуються управлінські дії і процедури тобто реалізується публічне адміністрування. На підтвердження цього наведемо бачення В. Дзюндзюкі і Н. Мельтюхова, які розрізняють механізми публічного управління і публічного адміністрування та визначають останні як «способи об'єктно-суб'єктної взаємодії як всередині публічної адміністрації, так і з її зовнішнім оточенням» [24]. Це визначення, на наш погляд, більше пояснює зміст механізмів управління розвитком і формуванням кадровим потенціалом державної служби, так як дає розуміння взаємодії суб'єкту управління і об'єкту управління.

О. Федорчак застосовував системний підхід і визначав механізми у публічному управлінні як «просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання й функції держави або забезпечує їх здійснення» [25].

Фундатори державного управління В. Бакуменко та Д. Безносенко стверджують, що «механізм державного управління... може бути відображений такою ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати» [26], з чим ми цілком погоджуємось. Додамо також, що М. Іщенко, Є. Міщук, А. Костенко при розумінні сутності механізмів державного управління пропонують «виокремити інституціональний та процесний підходи» [27, с. 160].

Таким чином, враховуючи вищенаведене, нами посилено виокремлення інституціонального та процесного підходів та визначено сутність механізму публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби як сукупність інститутів, інструментів, принципів, методів, норм управління, об'єднаних для досягнення поставленої мети, за застосування яких,

здійснюється процес державно-управлінської діяльності для досягнення запланованих результатів.

В склад механізмів публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби як системи входять організаційно-функціональний, нормативно-правовий, ресурсно-фінансовий, інформаційно-комунікаційний механізми та елементи інституційного забезпечення, які взаємодіють (інститути, принципи, методи, норми, важелі впливу тощо) (рис.1.3.).

Для роботи механізмів публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби необхідне відповідне забезпечення, науковці називають його «інституційним» [28]. Інституційне забезпечення включає інститути (органи державної влади, організації, установи, Національне агентство з питань державної служби (далі – НАДС) тощо), інструменти, принципи, методи, норми (або стандарти) тощо, все те, що запускає механізми.



Рис. 1.3. Склад механізмів публічного управління формуванням кадрового потенціалу публічної служби та елементи їх інституційного забезпечення

Саме інституції дозволяють реалізувати управлінський вплив на об'єкти управління (державних службовців і колективів) щодо розвитку потенцій (навичок, компетенцій, можливостей тощо). Чільне місце в питаннях формування КПДС відіграє НАДС, яке є центральним органом виконавчої влади, саме на нього покладені функції щодо нормативного, методичного і організаційного забезпечення з формування та реалізації державної політики з питань публічної служби. НАДС створено у відповідності з Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року, Призначення, мету і завдання НАДС як ключового виконавчого інституту з формування кадрового потенціалу публічної служби наведено на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Призначення НАДС як ключового виконавчого інституту з формування кадрового потенціалу публічної служби

НАДС реалізує завдання з нормативного забезпечення, зокрема в частині розробленні законопроектів, та методичних рекомендацій, спрямованих на розбудову публічної служби, особливо з питань реформування влади та євроінтеграції. Також важливою функцією є навчання публічних службовців як в формальній освіті, так і щодо підвищення

кваліфікації і акцент на навчання як на безперервний процес. НАДС організовує конкурси для надання освітніх послуг.

Всі механізми не є абсолютно самостійними й щільно переплітаються, взаємодіють між собою у ході функціонування, проте кожен з них має свою специфіку і призначення. Серед механізмів на чільне місце ми поставили організаційно-функціональний механізм, який, є найбільш містким і через це, на жаль, інертним. Організаційно-функціональний механізм державної служби щодо формування кадрового потенціалу містить такі компоненти:

- визначає і характеризує суб'єктний склад інститутів державного управління, що є суб'єктами управління розвитком кадрового персоналу;

- визначає ієрархічні взаємини між інститутами державної служби різних рівнів та посадовими особами та горизонтальні зв'язки між рівними державними інститутами або зовнішнім середовищем (наприклад, інститутами громадянського суспільства);

- встановлює перелік компетенцій та повноважень й забезпечує розподіл або делегування функцій;

- здійснює підбір, розстановку, облік персоналу. Зокрема, забезпечує організацію відбору претендентів на державну службу, у тому числі шляхом організації і проведення конкурсу; проводить атестацію й оцінювання результатів діяльності державних службовців тощо;

- сприяє кар'єрному зростанню, саморозвитку, прояву своїх здібностей: «забезпечує функціонування системи професійного навчання» [30]; «управління кар'єрою та адаптацією» [7] державних службовців, сприяє реалізації особистих цілей персоналу, через організації формального і неформального навчання, підвищення кваліфікації; забезпечує застосування методів та інструментів мотивації державних службовців та ін.

- формує забезпечення програмного, інформаційного- комунікативного забезпечення та здійснює впровадження цифрових технологій процесу управління персоналом та процесу формування кадрового потенціалу, подальше запровадження Іт-технологій тощо.

Загалом, організаційно-функціональний механізм працює в трьох основних напрямках. за якими розроблені процесні технології, це: «технології отримання персональної інформації про працівників; технології, що забезпечують необхідні характеристики персоналу» [31], (саме ця частка найбільш дотична до формування кадрового потенціалу, щодо набуття професійних вмінь і навичок, освітньо-інтелектуального зростання а також відбору персоналу за певними критеріями, наприклад, психо-фактори, інтелект, моральні властивості тощо); і «технології, що забезпечують можливості персоналу (підбір, ротація, управління кар'єрою персоналу, професійно-кваліфікаційний розвиток)»[31] і мотивації, додаємо ми, бо мотивація матеріальна і нематеріальна у процесі саморозвитку є одним із вирішальних факторів.

Зміст нормативно-правового механізму полягає в правовому забезпеченні формування кадрового потенціалу, він містить «законодавчо закріплені норми здійснення державної кадрової політики в контексті розвитку (Конституція, кодекси, закони, постанови, інструкції, методики)» [31].

Ресурсно-фінансовий механізм визначає принципи ресурсного забезпечення, перелік джерел фінансування, їх структуру, встановлює норми і методи видатків бюджетів державних інститутів щодо формування кадрового потенціалу.

Інформаційно-комунікаційний механізм формує ланцюги інформаційних зв'язків між інститутами державної служби по вертикалі за ієрархічними складовими та по-горизонталі між рівними рівнями інститутів державної служби а також із зовнішнім середовищем. Тобто однією з його задач передача-прийом інформації та формування інформаційних баз. Та у контексті формування кадрового персоналу ми вважаємо, що ключовою задачею є залучення державних службовців у інформаційний простір як у ході освіти і саморозвитку, так і під час виконання професійної діяльності.

На підтвердження цього наведемо вислів Л. Литвинової, яка вважає, що «інтеграція знань у коло інформаційного простору та комунікативна обізнаність є необхідною умовою професійної діяльності державних службовців, що відповідає викликам сьогодення» [29]. Тобто сьогодні в державній службі вже змінилось розуміння інформаційної, комунікативної, документальної роботи і посадовим особам необхідно інтегруватись до інформаційного простору та опанувати цифрові процеси бо це сьогодні визначає стиль і методи державно-управлінської роботи. За умови міни підходів до державної (в широкому сенсі – публічної) служби, у тому числі зміни основ формування кадрового потенціалу, державна служба в Україні може вийти на якісно новий рівень, та наблизитися до рівня демократичних держав в частині дотримання стандартів публічної в країнах ЄС.

## **Висновки до розділу 1**

1. Визначено теоретичний зміст категорії «КППС» як цінний ресурсів інститутів державної служби, сукупність сконцентрованих явних або прихованих здатностей і можливостей державних службовців інститутів державної служби до виконання функцій, генерування ідей, створення нової продукції, надання послуг на підставі професійно-кваліфікаційного рівня, інтелектуальних, моральних, культурних, психофізіологічних властивостей і мотивації персоналу. Метою формування кадрового потенціалу державної служби є забезпечення державної служби достатньою кількістю трудових ресурсів, здатних вирішувати поточні завдання і досягати стратегічних цілей з реалізації державної політики а також здатних змінюватись і продукувати зміни в публічному управлінні і в суспільстві. Ключовими завданнями розвитку кадрового потенціалу є: формування цивілізованих відносин між суб'єктом і об'єктом кадрового управління, спрямованих на заохочення формування оптимального кількісного і якісного особового складу; мотивація професійного та свідомісного розвитку державних службовців; досягнення

раціонального ступеня мобільності та ефективного використання можливостей у ході функціонування інститутів публічної служби для забезпечення цілей державної політики.

2. Визначено, що «державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави». в демократичному суспільстві державна служба це складний, професійно навантажений і відповідальний процес, який потребує від державних службовців, кваліфікованих фахівців галузі, високої професійної обізнаності з теоретичних питань, володіння практичними навичками, наявності високих індивідуальних морально-етичні властивостей, у т.ч. національної свідомості та емпатії, бути особистостями, що «з демократичним способом мислення» та громадянськими компетентностями. Сформульовано авторські особливості кадрового потенціалу державної служби в демократичному суспільстві: кадровий потенціал публічного службовця формується на основі зовнішнього (об'єктивного) і внутрішнього (суб'єктивного) втручання; розвиток кадрового потенціалу передбачає набуття державними службовцями знання громадянських компетенцій та формування навичок демократичного суспільства і сталого розвитку.

3. Сформульовано сутність і склад механізмів формування публічного управління щодо кадрового потенціалу публічної служби. Так, механізмом державного управління формування кадрового потенціалу публічної служби є сукупність інститутів, інструментів, принципів, методів, норм управління, об'єднаних для досягнення поставленої мети, за застосування яких, здійснюється процес державно-управлінської діяльності для досягнення запланованих результатів. Для роботи механізмів публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби необхідне відповідне інституційне забезпечення, яке включає інститути (органи державної влади, організації, установи тощо), інструменти, принципи, методи, норми (або стандарти) тощо, все те, що запускає механізми. Саме інституції дозволяють реалізувати управлінський вплив на об'єкти управління



(державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства і їх колективи) щодо розвитку потенцій (навичок, компетеностей, можливостей тощо).

## РОЗДІЛ 2

### СТАН МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### 2.1. Еволюція механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби і стан освітньої складової на прикладі Дніпровського державного аграрно економічного університету

«З початком російсько-українська війни, що триває з 2014 р., а надто – її гаряча стадія, яка розпочата Російською Федерацією 24 лютого 2022 р., перед державною владою, ОМС, інститутами громадянського суспільства та громадянами виникла низка проблем, від успіху вирішення яких залежить не лише безпека життя, залежить саме існування України як держави. Ключові проблеми – збереження української державності і оборона територіальної цілісності нашої країни, виборювання якої загострило інші супутні існуючі проблеми в державі і в суспільстві та поставило нові завдання», зазначали ми у виступі на I Міжнародній науково-практичній конференції «Current issues of science and integrated technologies» [32, с. 273]. Вирішення цих проблем залежить від багатьох чинників, серед яких надзвичайно важливим є державна служба, точніше ефективність її функціонування, і посадові особи державної служби, точніше їх професіоналізм, точність, виваженість і гнучкість прийняття рішень і швидкість їх реалізації. Якщо в мирний час, ми могли б говорити, що ці риси більш притаманні мілітарній частині інститутів державної служби, то в умовах воєнного часу, це всі стосується й цивільної державної служби а також ОМС і громадського сектору.

Війна Російської Федерації проти України, що розпочата нею у 2014 р. анексією Криму, «продемонструвала слабку обороноздатність нашої країни, неспроможність міжнародних і національних інститутів до опору недемократичним системам, відсутність дієвих інструментів унеможливлення застосування мілітарних способів реалізації життєдіяльності країни-агресорки

тощо» [32, с. 273]. Ці проблеми виникли з низки причин, ми зосередимо увагу на кадровому потенціалі публічної служби й еволюції механізмів його формування в цих умовах.

Публічна служба як інститут державного управління та механізми формування кадрового потенціалу в Україні від моменту відновлення незалежності пройшли декілька етапів, які ми вирізняємо за прийняттям ключового закону «Про державну службу», такий підхід дозволив нам виокремити три етапи еволюції державної служби в Україні у контексті професійного розвитку державних службовців (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

### Етапи еволюції державної служби в Україні у контексті професійного розвитку державних службовців

Етап	Закон	Принципи державної служби	Поняття «професійний розвиток»	Конкурс
1993, започаткування	«Про державну службу»: №3723-ХП від 16 груд. 1993 р (втратив чинність, окрім статті 37) [33]	Не прописані, натомість є положення про етику поведінки. «Державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця».	Відсутнє. «Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років».	Передбачено, окрім деяких посад
2011, модернізація	«Про державну службу»: № 4050-VI від 17.11.2011 (втратив чинність) [34]	«верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність публічного службовця».	Відсутнє. Передбачене підвищення професійної компетентності державних службовців, яке проводиться в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Здійснюється за доцільністю, визначеною керівництвом	Передбачено, окрім деяких посад
2015, реформування	«Про державну службу» від 10 груд. 2015 р. № 889-ХІХ, (чинний ) [13]	«верховенства права законності професіоналізму патріотизму доброчесності ефективності забезпечення рівного доступу до державної служби політичної неупередженості прозорості стабільності»	«Професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей». Підвищення кваліфікації є обов'язковим, кожні 3 роки	Передбачено, окрім деяких посад категорії «А»

Таким чином, ми виокремили три етапи еволюції розвитку механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби. Зокрема виокремлено три

етапи: 1993р. - започаткування; 2011р. - модернізації; 2015 р. – реформування, упродовж яких мали місце такі важливі моменти: нормативне поняття державної служби і публічного службовця практично не змінювалось; обіймання посад на вакантну посаду на підставі конкурсу мало місце на всіх етапах, щоправда порядок проведення детально описаний лише в законі «Про державну службу» 2015р. Що стосується принципів здійснення публічної служби, то на етапі започаткування, вони в законі не прописувались, хоча мало місце положення про етику поведінки, яка надалі в нормовувалась «Правилами етичної поведінки державних службовців». Натомість, на останньому етапі (2015 р), було втрачено принцип «персональна відповідальності публічного службовця»[13], що суттєво знизило якість публічної, зокрема державної, служби і престиж України в демократичному світі. Також, ми вважаємо, що саме з цим пов'язане поширення проявів корупції у державній службі і в ОМС і, навіть в громадському секторі (останнє підтверджується гучними скандалами зі зловживання гуманітарною допомогою наших партнерів).

Щодо еволюції процесу обіймання посад, зазначимо, що визначально частка посад, які обіймалися за конкурсом була незначною. Станом на початок 2021 р. відбір державних службовців на вакантні посади став головним, зрештою маємо такі показники щодо обіймання посад:

- «за результатами проходження конкурсу на заміщення вакантної посади – 38,8%;
- на основі стажування – 17,0%;
- відповідно до проходження інших процедур – 37,2%»[35].

Стосовно навчання, підвищення кваліфікації і ми спостерігаємо чітку еволюцію: від добровільного підвищення кваліфікації один раз на 5 років, до обов'язкового один раз на 3 роки. І зрештою, в законі 2015 р. в нормовано категорію «професійний розвиток», як обов'язкову умову для проходження державної служби і кар'єрного зростання [13]. Тобто очевидною є відповідь українського законодавства на світову тенденцію до посилення вимог до публічних службовців щодо забезпечення їх регулярною, обов'язковою,

«професійною, соціально-психологічною та управлінською підготовкою» [36, с. 45].

Освітня складова формування кадрового потенціалу публічних службовців була і залишається ключовою. Питання підготовки публічних службовців вирішуються через формальну (в університетах, інших навчальних закладах) й неформальну освіту (курси підвищення кваліфікації, тренінги тощо) а також стажування і академічну мобільність, особливо міжнародну.

Серед університетів - провайдерів послуг освіти є Дніпровський державний аграрно-економічний університет (далі – ДДАЕУ), університет зі 100-річною історією і сучасний «інноваційний освітній простір». «За результатами рейтингу «ТОП-200 Україна» в 2019 році ДДАЕУ займав 9 місце серед аграрних ЗВО за показником «Оцінка якості навчання»»[36].

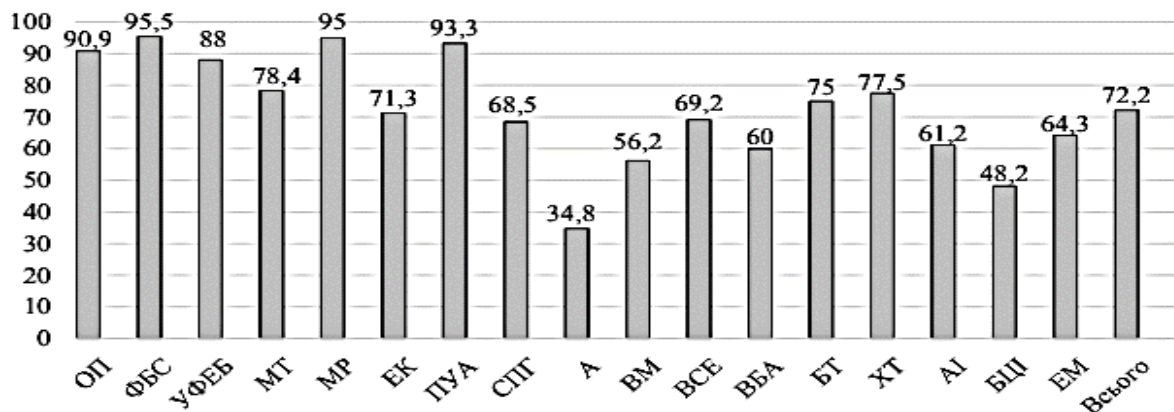


Рис. 2.1. Якісні показники знань студентів ДДАЕУ другого (магістерського рівня) у 2021-2022 навчальному році

Студенти університету у 2021-2022 навчальному році показали «абсолютну успішність 94,5 %, це відповідає Ліцензійним умовам». Аналіз результатів семестрового контролю показав, що «середня якість знань по університету другого (магістерського) рівня вищої освіти склала 72,2 %», а студентів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» - 93,3%. На тлі інших спеціальностей, якість знань здобувачів спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування» є доволі високою, її рівень досягає третього місця (рис 2.1)[36].

Однак, визначення здатності підготовлених в ДДАЕУ фахівців до здійснення професійної діяльності з публічної служби, можливе після атестації здобувачів, яка є завершальним етапом навчання і підсумовує роботу як студентів, так і університету в цілому. Середній бал атестації студентів ДДАЕУ денної форми навчання другого (магістерського) рівня освіти у 2021-2022 рр. наведено нами на рис. 2.2.

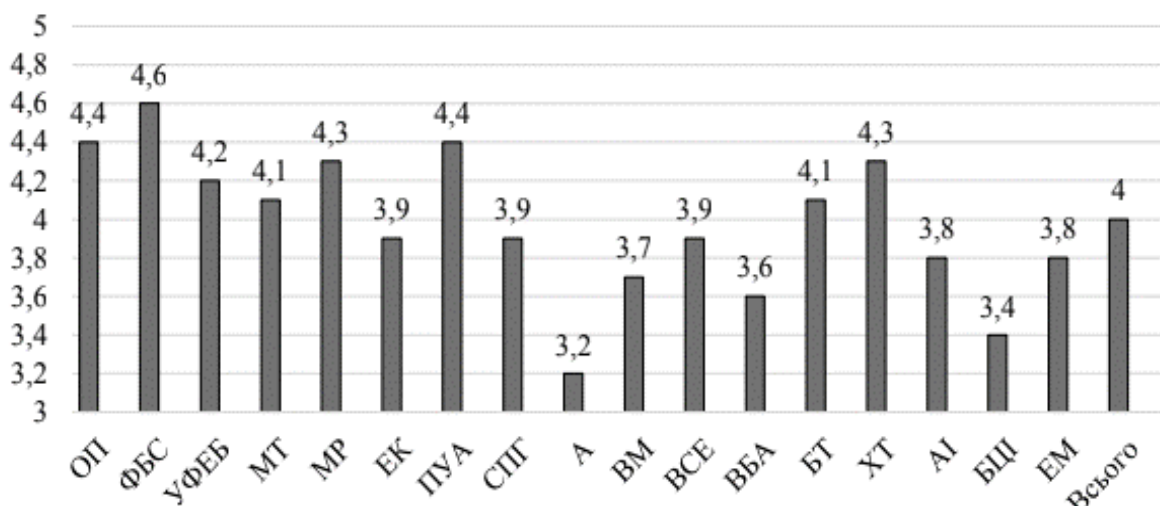


Рис. 2.2. Середній бал атестації студентів ДДАЕУ денної форми навчання другого (магістерського) рівня освіти у 2021-2022 рр.

Як бачимо випускники 281 «Публічне управління та адміністрування», уже фахівці публічної служби показали високий результат 4,4 бали.

Поза межами формальної освіти згідно закону України «Про державну службу» передбачено, що «результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри» [13]. В різних країнах здійснюють атестацію і оцінювання різними шляхами, в Німеччині, наприклад проводять щорічне тестування. В Україні на сьогодні є низка методик оцінювання роботи державних службовців, втім, запропоновані показники все ще тяжіють до

суб'єктивізму й розмитості. Бо ж насправді важко оцінити управлінську роботу, яка не вимірюється у кількісних показниках. Але є пропозиції й іншого характеру. Так, деякі українські науковці (наприклад, І. Яшутін), розробляючи тему удосконалення кадрового забезпечення і пропонуючи як індикатори ефективної роботи публічного службовця, визначають, що «індикатором виконання роботи на належному рівні (*державним службовцем – уточнення наше, М.Ш.*) має слугувати рівень дотримання виконавської дисципліни», тобто «неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень» [37, с. 45]. Однак, при всій повазі, ми вважаємо такий підхід не є виправданим. Адже сумлінне виконання своїх обов'язків прописане в законі «Про державну службу»[13], є обов'язковим до виконання, причому не лише в публічній службі, а в усіх галузях і не потребує застосування спеціальних індикаторів, а потребує звітності посадових осіб перед керівництвом (для керівництва перед громадськістю) в контролю з боку безпосереднього керівництва.

Натомість, в Україні є низка ознак, за якими ми можемо стверджувати про недостатній рівень професіоналізму й доволі часто негативний рівень морально-етичних властивостей українських державних службовців. Так, «освітній рівень державних службовців України органах державної влади залишається на високому рівні: вищу професійну освіту мають 77,0% фахівців, 19,4% – середня професійна освіта, і 3,7% державних службовців не мають професійної освіти» [38]. Тоді як інші компетентні щодо морально-етичних властивостей доброчесності тощо залишаються на низькому рівні.

Тобто навіть за належного рівня освіти, набутого одного разу освіта не є достатньою для здійснення професійної діяльності упродовж життя, бо знання застарівають, оновлюється нормативно-правова база, змінюються технології управління і адміністрування. В освітній науці навіть існує такий термін «період напіврозпаду компетентності» [39], який, за аналогією з фізикою ілюструє «тривалість часу з дня закінчення» молодим фахівцем вищого

навчального закладу, до моменту виникнення нових наукових розробок, коли «компетентність фахівців знижується на 50%» [39].

За дослідженнями періоду оновлюваності науково-технічних досягнень, виявлено, що якщо старіння чи втрата актуальності 50% «знань випускника 1940 р., наставало через 12 років, то для випускника 1960 р.- через 8-10, 1970 р.- через 5 років, а сьогодні -и того менш». Зрозуміло, що є галузі, де темпи оновлення не такі швидкі (можливо, це математика, історія), але в соціальних науках процес надзвичайно пришвидшується. Ще приблизно десять років тому «обсяг знань людства подвоювався кожні чотири роки, а прогнозні оцінки говорять про те, що після 2020 р. вони подвоюються кожен місяць» [39]. За такої швидкості оновлення професійної інформації, «частка державних службовців, що пройшли професійне навчання, повинна складати не менше 20% впродовж року» [39]. Для розуміння кількості державних службовців, яких необхідно залучити до підвищення кваліфікації, ми маємо навести зміст 5 ч. Ст48 закону України «Про державну службу», згідно якої «підвищення рівня професійної компетентності ... проводиться ...не рідше одного разу на три роки»[13]. Тобто упродовж 3-х років всі державні службовці мають пройти навчання. А в рік це десь третина, точніше 33% від фактичної кількості державних службовців, це у 2022 р. складало 166752 особи за інформацією НАДС [40]. А фактично вона є значно меншою і не досягає 10%. Це що стосується просто факту підвищення кваліфікації, а щодо обсягу інформації, яку вони отримують, то зазначимо, що «близько 80% державних службовців проходять перепідготовку по короткострокових програмах» [39], які просто фізично не придатні до того, щоб надати достатніх знань.

До того ж у публічних службовців має бути особистий мотив до обіймання посади в державній службі. Адже як пише М. Співак, характеризуючи мотивації «це сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають людину до діяльності, визначають поведінку, форми діяльності, надають цій діяльності спрямованості, орієнтованої на досягнення особистих цілей і цілей»[41]. Тобто мотивація – той стрижень, на який вже



можна насаджувати навчання, стажування, потяг до кар'єрного росту, який реалізується через конкурентну боротьбу. Однак, беззаперечним є факт, що мотивація як в державній службі, так і в інших галузях доволі часто визначається не лише фінансово потребами, а набуттями «політико-ідеологічного змісту»[7]. Тому мотивацію можна включити одночасно до будь-якого з механізмів, бо вона є тим поєднуючим елементом, який тримає всю систему управління формуванням КППС.

Таким чином, сьогодні, в добу глобальних викликів і стрімкої мінливості світу, посилення міжнародної конкуренції для забезпечення відповідності вимогам професійної компетенції державних службовців в світі і в Україні сформульовані сучасні вимоги до їх професіоналізму, наведемо декілька з них:

- усвідомлення стратегічних цілей інституту державного управління і постановка відповідних тактичних задач підрозділам і співробітникам;
- критеріїв відбору персоналу доповнити вимогою запровадження якостей і властивостей, які відображають розвиток претендента, покращення професійних навичок і бажання до подальшого росту як інтелектуального, так і професійного і кар'єрного;
- побудова в інституті державної служби системи «зворотного зв'язку» в частині атестації посадовців і оцінки їх роботи;
- започаткування і формалізація об'єктивної системи мотивації не лише до ефективної роботи, а й до постійного саморозвитку;

Врахування провідного досвіду демократичних країн щодо формування кадрового потенціалу державної служби стане в нагоді в подальшому удосконаленні.

## **2.2. Тенденції реформування публічної служби і формування кадрової політики в розвинених країнах світу**

Національні державні служби в країнах Європейського Союзу поспіль останніх років проходять через важливий, але нелегкий період змін засад державної служби. За останні кілька десятиліть майже всі національні державні служби запровадили основні соціальні реформи служби, втім реструктуризація національної державної служби вважається найбільш суперечливою. Національні системи державної служби в різних країнах є невід'ємною частиною системи державного устрою.

Сучасний уряд ЄС в цілому залежить від роботи національних державних служб та їхні працівників, а це мільйони державних службовців загалом в Європі. Більше того, як і скрізь у світі, якість життя в Європі багато в чому залежить від тих, хто працює на уряди та про те, як працює уряд в цілому. Державні служби виконують демократичну та етичну функцію; вони повинні служити суспільству і закону, захищати населення, функціонувати з урахуванням потреб сталого розвитку а також приймати швидкі нестандартні рішення в умовах глобальних викликів, як то пандемія COVID-19, російсько-українська війна. Для виконання всіх цих та інших завдань і обов'язків держави-члени створили спеціальні державні служби. Реформи здійснюються не лише під дією конкретних об'єктивних факторів, змінюється філософія мислення, яку формують нові вимоги суспільства. Як показує дослідження «Державна служба в ЄС 27» [42], реформа державної служби, бюрократії, що наразі відбувається насправді є доволі глибокою і дуже важливою. Незважаючи на вже проведені реформи, потреба зменшення бюрократії, адміністративного навантаження, ймовірно, збережеться і в майбутньому. Однак буде запроваджено інші інструменти та підходи, засновані на доброчесності, регулюванні окремих видів діяльності, нові неформальні інструменти набуття навичок, розширений доступ до ІТ-інформації. Тим самим, робоча сила державної служби буде більш кваліфікованою, такою, що володіє більш різноманітними навичками.

Водночас, як пише Кристофф Деммке, хоча реформи державної служби в країнах ЄС можна вважати «процесом відкриття національних державних

служб», державні службовці зіткнуться з більшою кількістю ціннісних конфліктів і дилем. Але вже зараз замість «бути відокремленими від суспільства і громадян, спостерігається тенденція до розмивання державних і приватних кордонів як а також між державними службовцями різних рівнів» [42, с. 7].

Наведемо декілька позитивних прикладів практики кадрової роботи в державні службі. Так, у Німеччині, де чинною є кар'єрна система державної служби, запроваджено правило про забезпечення рівних можливостей вступу для всіх кандидатів на державну службу. Зокрема, згідно «до ч.2 ст.33 Основного закону Німеччини кожен німець має рівний доступ до будь-якої державної посади відповідно до професійної кваліфікації, необхідної для даного виду діяльності» [43, с. 2], що, власне, в цілому збігається і з нормами, що діють в Україні

Державні службовці в Німеччині за рівнем посад поділяються на 4 ранги, в Україні на 3 категорії (А; Б; В) і 9 рангів. Критерії для вступу на посади різних категорій відрізняються, але в цілому є такими:

–«вимоги щодо освітнього рівня» (різні за категоріями, власне, на відміну від української практики, для 1-3 категорій не є обов'язковою вища освіта);

–«систематична, комплексна підготовка, яка завершується успішною задачею державного іспиту для обіймання посади»;

–«випробувальний строк до остаточного призначення на посаду»; (в Україні в окремих випадках може бути прийняте рішення про тимчасове покладення виконання обов'язків);

–«задача нового іспиту для тих, хто переходить на посаду, віднесена до вищого рівня»;

–«надання у виняткових випадках можливості зарахування на службу тих, хто, не відповідаючи всім необхідним формальним умовам, довів свою придатність для адміністративної роботи (втому числі, наявність достатнього практичного досвіду)» [43]. В українській практиці наявність досвіду є

обов'язковою для категорій А («стаж роботи не менше семи років на посадах категорій А, Б, або в ОМС, або на керівних посадах у відповідній сфері не менш як 3 роки»)[13] для категорії Б - аналогічно, тільки на посадах категорій Б, В; для посад категорії В – досвід роботи є бажаним, але не обов'язковим.

Загальними тенденціями реформування державної служби стали збільшення відкритості влади перед суспільством, зростання доступності публічної служби з одночасним посиленням вимог до компетентностей державних службовців.

В Естонії, яка відновлювала і розбудовувала свою державність на наших очах, прийнята посадова система державної служби. Відповідно до національного Закону «Про державну службу» «серед категорій публічних службовців виділяють:

- 1) чиновників (*призначаються* - курсив наш, М.Ш.);
- 2) службовців» (обираються за конкурсом).

Посада чиновника не є образливою, навпаки, кожен державний службовець пишається своєю залученістю в процес публічного управління, бо він «є частиною великої системи, загальною метою якої є служіння громадським інтересам» [43]. Порівняння критеріїв щодо проходження державної служби в Україні і в Німеччині наведені на рис. 2.2.

У фокусі уваги інститутів публічного управління Естонії щодо реформування державної служби знаходиться середня ланка державних службовців, які, більшою частиною відносяться до адміністрування, надання публічних послуг, тобто тієї частини державної служби, яка якраз наочно й відчутно служить народу. Метою адміністративної політики, в межах якої проводиться реформа державної служби, є обґрунтоване та ефективне надання якісних державних послуг. Метою реформування саме «середньої ланки є поліпшення виконання стратегічних завдань державного управління, для поліпшення адміністративного потенціалу державного управління та управлінського потенціалу керівників середньої ланки» [43], а сама реформа

охоплює всі напрями «кадрової політики – набір, підбір, розвиток та навчання, політика оплати праці, облік персоналу» [43].



Рис. 2.2. Порівняння критеріїв щодо проходження державної служби в Україні і в Німеччині

Саме у контексті розвитку кадрового потенціалу, Міністерство фінансів Естонії (а саме воно опікується реформою державної служби) з урахуванням поширеної сьогодні компетентнісної моделі державної служби, розроблені «програми розвитку середнього менеджменту» КАЖА14 [44]. Це комплексна програма, яка пропонує різноманітні методи й інструменти підвищення кваліфікаційного рівня посадових осіб середнього рівня : тематичні тренінги, майстер-класи з управління тощо. Компетентнісна модель пропонує «опис компетенцій, важливих у роботі керівника середньої ланки державної служби,

та створення системи їх оцінки» [43] та передбачає розроблення низки компетентностей і підкомпетентностей для кожного рівня посадових осіб і напрямів державно управлінської діяльності.

Важливим моментом реформи державної служби в Естонії є зусилля, спрямовані на «забезпечення внутрішньої узгодженості механізмів кадрової політики та їх узгодженості з розробкою національних цілей» [43]. Це природньо, адже за національною концепцією кадрової політики, «стратегічне управління персоналом передбачає формування почуття відповідальності з боку менеджерів за мотивацію працівників та забезпечення привабливості держави як роботодавця» [43]. І якщо для України держава, ОМС як роботодавець після реформи системи оплати праці та можливості отримання неправомірної вигоди залишається привабливим роботодавцем, то щодо питання почуття відповідальності за країну, регіон, територіальну громаду ще доведеться формувати, принаймні у більшості державних службовців.

Щодо державної служби у Польщі, країни, яка стала взірцем для України з питань децентралізації, то необхідно підкреслити, що державні службі тут «функціонує на засадах компетентності, професіоналізму, справедливості, неупередженості та сумлінного виконання обов'язків» [45]. Про невиконання обов'язків державним службовцем, або їх несумлінне виконання в цій країні, як і в більшості країн цивілізованого світу не йдеться, бо кожен державний службовець дорожить посадою і пишається своєю службою. Це є результатом того, що в державній кадровій політиці країни велика увага приділяється відбору, призначенню на посади і організації роботи державних службовців. Однак, після проведення в країні адміністративно-територіальної реформи (за принципом децентралізації і делегування нових функцій на міста, в територіальні громади, гміни) стали відчутними проблеми в державній службі, виник дефіцит освічених кадрів, «що поставило під сумнів реалізацію стратегії регіонального розвитку країни [46, с. 319].

Загалом нами здійснено аналіз основних тенденцій реформування державної служби в деяких країнах Європи (Естонія, Великобританія, Іспанія)

(Додаток А) та виявлено такі ключові тенденції реформи – тяжіння до компетентнісного підходу, який панує в Європі вже поспіль кількох років; напрацювання практики відкриття державної служби як в сенсі її функціонування, так і в сенсі можливостей набуття помади; спрямування основних зусиль на суспільний сервіс для забезпечення вищого професіоналізму посадовців публічного адміністрування для реалізації потреб надання публічних послуг більш високої якості в більш зручних сервісах; посилення інструментів контролю якості роботи державних службовців.

Основною внутрішньо системною задачею формування унікального кадрового потенціалу є становлення розвинутого демократичного «інституту державної служби та служби в ОМС»[20] з урахуванням світових тенденцій, проте і сьогодні в Україні мають місце певні проблеми і збої в роботі механізмів управління цим процесом.

### **2.3. Чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби**

Підготовка, управлінських кадрів нової генерації, які будуть спроможними адекватно і швидко приймати рішення і їх виконувати, особливо в умовах глобальних викликів, кризи, війни та за дотримання вимог демократичних перетворень і сучасних запитів суспільства потребує суттєвого перегляду роботи національних функціонування механізмів управління формування кадрового потенціалу. Додамо також, що несення служби в інститутах державної влади чи ОМС має певну специфіку, потребує високої професійної підготовки, готовності до служіння, дотримання ієрархії тощо. Тому для визначення чинників, які сприяють чи уповільнюють роботу механізмів формування кадрового потенціалу насамперед маємо визначити мотивацію контингенту, який вступає на державну службу чи в ОМС.

Для розуміння які мотиви домінують при вступі на публічну службу у людей різного віку і тривалості стажу роботи, скористаємось результатами дослідження М. Яримистого, які наведені нами в табл. 2.2 [47].

Щодо вікових меж, зазначимо, що науковець виявив, що основний мотив для службовців віком 50-59 років (що склало 73,9% від опитаних) є «бажання принести користь суспільству і людям», але менш важливим він виявився для молодих людей віком 19-29 (50,5%) років [47].

Таблиця 2.2

**Основні мотиви вступу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на посади в залежності від стажу роботи**

Стаж державної служби чи роботи в ОМС, років	Мотиви, що домінують
До 5-и	Перспективи професійного росту та можливості зробити кар'єру
Від 5 до 15-ти	«Відчуття влади та поваги до себе»
Від 15 і більше	«Престиж статусу публічного службовця; Бажання реалізувати себе в системі державного управління»

Інші мотиви, такі як «престиж статусу публічного службовця, забезпечення власного добробуту, стабільність свого положення» тощо згідно цього дослідження відіграють для державних службовців незначну роль і практично однаково притаманна для «державних службовців незалежно від віку і стажу державної служби» [47].

Для виявлення мотивів, за яких люди прагнуть (прагнули) працювати в державній службі чи в органах місцевого самоврядування, за допомогою чат-спілкування нами проведено опитування магістрів ДДАЕУ спеціальності 281 «Публічне правління та адміністрування» заочної форми навчання, які вже є публічними службовцями або мають намір вступити на службу. Всього опитано 24 особи, зрозуміло, що вибірка є замалою, але загальне уявлення мотивації, принаймні серед тих, хто отримує профільну освіту, вона нам надає. За результатами опитування нами встановлені такі результати (табл. 2.3).



Як бачимо, в нашому опитування чільне місце посідає також бажання служити країні. Опитування показало високу частку соціально-орієнтованої мотивації посадових осіб (45,8%), це ми вважаємо ключовим чинником, що пришвидшує роботу механізмів формування КППС. Проте залишаються «прагматичні тенденції в мотиваційній системі більшості молодих службовців (майже кожен другий)»[47], та досягнення особистих цілей (бажання реалізувати себе в системі державної служби чи місцевого самоврядування - 29,2% або перспектива професійного росту- 16,7%, прийнятна заробітна плата – 8,3%), що ми вважаємо природним.

Таблиця 2.3

**Основні мотиви вступу на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування серед магістрантів ДДАЕУ**

Мотив	Позитивних відповідей, осіб	Частка, %
Бажання принести користь країні і суспільству	11	45,8
Бажання реалізувати себе в системі державної служби чи місцевого самоврядування	7	29,2
Перспектива професійного росту	4	16,7
Прийнятна заробітна плата	2	8,3
Всього	24	100

Тож можна сказати, що «баланс між соціальним призначенням адміністративного персоналу та особистими їх бажаннями щодо своєї професійної діяльності»[47] зберігається. Хоча ми даємо похибку на недостатню відвертість наших респондентів, очевидним є те, що на тлі війни й поступу України до демократичного світу виникають нові запити суспільства до державної служби, а це викликає потребу відповідної переорієнтації службовців на соціальну значущість.

Звертає на себе увагу також питання якості отриманої освіти і форми надання освітніх послуг. Забезпечення якісного навчання державних службовців та посадових осіб ОМС лежить у площині стратегічного розвитку всієї системи національної освіти, узгодженої зі Стратегією людського

розвитку, затвердженою Указом Президента України від 2 червня 2021 р. [48] та побудованої на потребах розвитку людського потенціалу в цілому, компетентнісному підході та взаємозв'язках освіти, науки, публічної служби, виробництва, громадського сектору.

Соціально-економічні зміни, правові новації, цифровізація публічного управління і всього суспільного життя потребують від державних службовців і нових знань, умінь і навичок, причому ці знання вони мають отримувати раніше представників всіх інших галузей професійної діяльності. Важливим є як отримання цих знань і навичок чи інших компетенцій, так і їх постійне оновлення. Тому важливим є посилення не лише формальної освіти, а й неформальної, самоосвіти, заохочення до навчання упродовж всього життя.

Стосовно освіти саме фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», зазначимо дві основні тези:

По-перше, на рівні Національного агентства з питань державної служби, яке є основним інститутом з формування кадрового потенціалу державної служби необхідно вирішити проблему доступу до державної служби з профільною освітою. На сьогодні існує дилема, започаткована ще в перші роки існування державних інститутів в незалежній країні за наявності дефіциту профільних фахівців: до державної служби набираються фахівці всіх спеціальностей, а вже для просування по службі бажаним є набуття профільної спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Ця неприйнятна практика для європейських країн має бути усунена й в Україні.

По-друге, що витікає з першого, на рівні університетів, для забезпечення повного освітнього циклу необхідно запровадити програми першого освітнього рівня (там, де їх немає, як наприклад в ДДАЕУ), тобто бакалаврські, а не лише магістерські освітньо-професійні програми, й освітньо-наукові програми PhD.

Важливим елементом організаційно-функціонального механізму формування КПДС є підбір, розстановка кадрів і об'єктивна й наочна оцінка їх роботи. Наразі ця частина організаційно-функціонального механізму

формування КПДС наповнена суб'єктивізмом і доволі часто містить певну корупційну складову, особливо в питаннях призначення на посади та просування по кар'єрі. На сьогодні вимоги до кандидатів на заняття конкретних посад державної служби задекларовані в законі України «Про державну службу» [13] і для ОМС «Про місцеве самоврядування» [49], але єдиних критеріїв, посадових інструкцій, і правил проведення конкурсів немає, що створює підстави для певних маніпуляцій з боку керівників різних інститутів державної служби.

Проте, для формування УППС окрім всього іншого потрібен достатній людський ресурс, бо формування кадрового потенціалу потребує не просто громадян, а громадян, що володіють певними властивостями, і їх має бути достатньо для конкурентного конкурсного відбору. В Україні, де демографічна ситуація має негативні тенденції уже поспіль 30 років, в 2022 році стала ще гіршою. Тому щодо зв'язку кадрового забезпечення державної служби і демографічних зрушень в Україні на 13-й міжнародній науково-практичній конференції “Implementation of modern technologies in science” ми зазначали, що «через внутрішню і зовнішню міграцію українців за роки агресії (2014-2022 рр.), які пройшли від початку війни, соціальна група внутрішньо переміщених осіб»[50] (далі – ВПО) суттєво збільшилась в стала багато чисельною.

Заради справедливості зазначимо, що багато осіб, що приїхали з тимчасово окупованих з Криму, Донецької й Луганської, а в 2022 р. – з Херсонської і Запорізької областей працювали раніше в інститутах публічної влади й після переміщення поповнили державну службу і ОМС приймаючих громад. Це неоднозначний досвід, бо серед ВПО, звичайно більше патріотів України, але є й колаборанти, симпатичні країні-агресора. Тож «громадяни, які виїжджають в межах зі своїх домівок в інші регіони України набували статусу ВПО, ті, хто виїздили в країни Європейського Союзу чи інші країни світу, набували статусу біженця або особи що потребує тимчасового захисту. При цьому якщо ВПО залишаються в Україні й поповнюють кадровий ресурс тих

громад, які їх приймають, то при виїзді за кордон наша країна втрачає найцінніше - людський капітал»[50, с. 254]. Так, «у 2022 році за оцінками Управління Верховного комісара ООН у справах біженців станом на 13.06.2022, починаючи з 24.02.2022р., з України виїхали більше ніж 7,5 млн. осіб та повернулося близько 2,5 млн. осіб. Вирізняється ця хвиля еміграції тим, що тепер в країнах ЄС тимчасовий захист, здебільшого, шукають жінки з дітьми, до яких після завершення війни можуть приєднатися і їх чоловіки» [51]. Тобто виїжджають молоді, талановиті, конкурентоздатні. Більшою частиною це буде безповоротна втрата для нації.

Ми узагальнили позитивні (які забезпечують кількісні і якісні покращення кадрового потенціалу) і негативні (які сприяють погіршенню характеристик кадрового персоналу) чинники формування кадрового потенціалу на рис. 2.3.

Для узагальнення проблем, насамперед визначимо найбільш суттєві чинники, як, власне формують механізми формування КППС та зумовлюють їх роботу чи гальмування. Щодо таких чинників як спокуса отримання неправомірної вигоди чи аналогічних, зазначимо, що вони забезпечують зростання кількості державних службовців, але за своєю суттю є негативними.

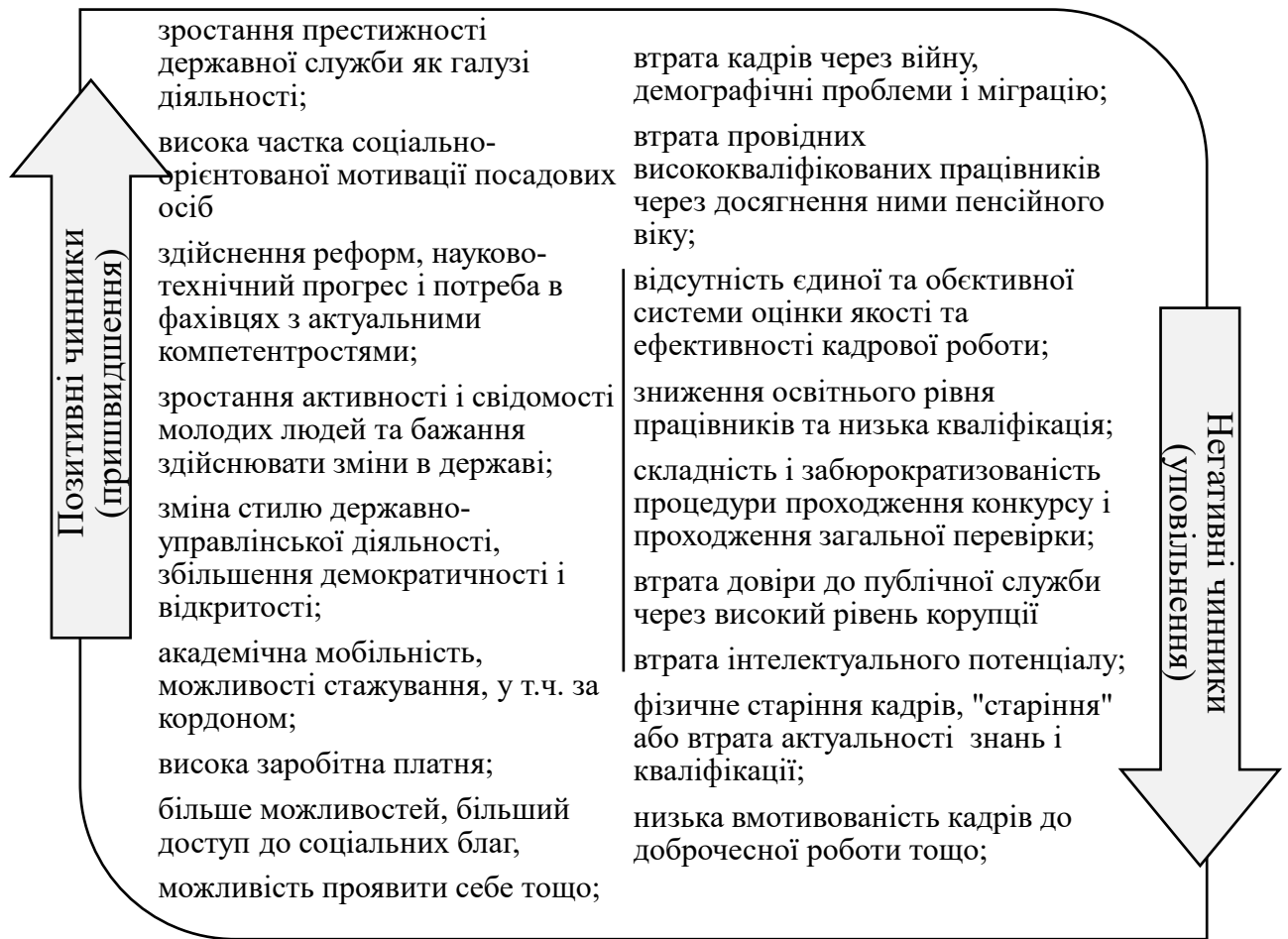


Рис 2.3. Позитивні і негативні чинники формування кадрового потенціалу публічної служби

Всі ми є свідками постійних корупційних скандалів, в яких фігурантами є державні службовці, які прагнули високих посад з метою долучення до можливості приймати рішення, що уможлиблюють отримання неправомірної вигоди.

Таким чином, до найважливіших напрямів вдосконалення механізмів формування КППС можемо віднести:

- створення цільових програм розвитку дієвого кадрового потенціалу на публічній службі, що ґрунтуються на кадрове планування як інструмент механізму формування КППС, яке, в свою чергу опирається аналіз зовнішніх і внутрішніх чинників прогнозів;

- раціональна організація процесу розробки кадрової політики, заснованої на використанні кадрових програм щодо кадрового планування й організації кадрової роботи;

- посилення компетентнісного підходів в освіті, у тому числі впродовж життя а також запровадження об'єктивних методів атестації і оцінки компетенцій і діяльності публічних службовців;

- впорядкування нормативного регулювання кадрової діяльності, особливо в частині конкурсного відбору, мотивації і відповідальності публічних службовців в відповідно з цивілізаційним викликами і потребами суспільства.

## **Висновки до розділу 2**

1. Виявлено і виокремлено етапи еволюції розвитку механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби. Зокрема виокремлено три етапи: 1993р. - започаткування; 2011р. - модернізації; 2015 р. – реформування, впродовж яких мали місце такі важливі моменти: нормативне поняття державної служби і публічного службовця практично не змінювалось; обіймання посад на вакантну посаду на підставі конкурсу мало місце на всіх етапах, щоправда порядок проведення детально описаний лише в законі «Про державну службу» 2015р. Що стосується принципів здійснення публічної служби, то на етапі започаткування, вони в законі не прописувались, хоча мало місце положення про етику поведінки, яка надалі в нормувувалась «Правилами етичної поведінки державних службовців». Натомість, на останньому етапі (2015 р), було втрачено принцип персональна відповідальності публічного службовця, що суттєво знизило якість публічної, зокрема державної, служби і престиж України в демократичному світі. Стосовно навчання, підвищення кваліфікації і ми спостерігаємо чітку еволюцію: від добровільного підвищення кваліфікації один раз на 5 років, до обов'язкового один раз на 3 роки. І

зрештою, в законі 2015 р. внормовано категорію «професійний розвиток», як обов'язкову умову для проходження публічної служби і кар'єрного зростання.

Освітня складова механізму формування КППС є ключовою. Серед університетів - провайдерів послуг освіти є Дніпровський державний аграрно-економічний університет (далі – ДДАЕУ), університет зі 100-річною історією і сучасний інноваційний освітній, студентоорієнтований простір. «За результатами рейтингу «ТОП-200 Україна» в 2019 році ДДАЕУ займав 9 місце серед аграрних ЗВО за показником «Оцінка якості навчання». Оцінка середньої якості «знань по університету другого (магістерського) рівня вищої освіти склала 72,2 %», а студентів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» - 93,3%, що відповідає третьому місцю по університету.

2. Здійснено аналіз основних тенденцій реформування публічної служби в деяких країнах Європи (Естонія, Великобританія, Іспанія) та виявлено такі ключові тенденції реформи – тяжіння до компетентнісного підходу, який панує в Європі вже поспіль кількох років; напрацювання практики відкриття державної служби як в сенсі її функціонування, так і в сенсі можливостей набуття посади; спрямування основних зусиль на суспільний сервіс для забезпечення вищого професіоналізму посадовців публічного адміністрування для реалізації потреб надання публічних послуг більш високої якості в більш зручних сервісах; посилення інструментів контролю якості роботи державних службовців.

3. Визначено чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні. Так на підставі результатів проведеного опитування магістрів ДДАЕУ, виявлено, серед тих студентів, хто вже працює в інститутах публічної служби частка соціально-орієнтованої мотивації є доволі високою 45,8%, це ми вважаємо ключовим чинником, що пришвидшує роботу механізмів формування КППС. Пришвидженню роботи механізмів формування КППС сприяють також зростання престижності державної служби як галузі діяльності; здійснення реформ, науково-технічний прогрес і потреба в фахівцях з актуальними

компетентностями; зростання активності і свідомості молодих людей та бажання здійснювати зміни в державі, академічна мобільність, можливості стажування, у т.ч. за кордоном; тощо. Уповільнюють роботу механізмів формування КППС втрата кадрів через війну, демографічні проблеми і міграцію; втрата провідних висококваліфікованих працівників через досягнення ними пенсійного віку; відсутність єдиної та об'єктивної системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи; зниження освітнього рівня працівників та низька кваліфікація тощо.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### 3.1. Пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації

У деяких національних політиках країн членів ЄС реформування підходів до кадрової політики в державній службі і результати цих реформ продемонстрували навіть більші результати в дотичних галузях, ніж в самій державній службі. Майже всі держави-члени (Німеччина і Польща – два ключових приклади для України) йшли шляхом реформ влади, зокрема, шляхом децентралізації. Після проведення реформи децентралізації, однією з причин яких була демографічна проблема і дефіцит кадрів, ці країни все одно зіткнулись з дефіцитом кадрів не лише в державній службі, а й в ОМС.

В Україні питання скорочення населення і старіння нації також несуть загрозу для виживання нації і створюють дефіцит кадрів в державній службі. Так, демографічна динаміка всього періоду незалежності України, а особливо останнього десятиріччя характеризується такими тенденціями:

–«зменшення чисельності населення (на початок 2010 р. – 46 млн, на початок 2021 р. – 41,6 млн),

–старіння населення (частка осіб віком 65 р. і більше у загальній чисельності населення у 2020 році становила 17 %)»[51].

–скорочення чисельності молоді («чисельність осіб віком від 14 до 35 р. станом на 1 січня 2021 р. порівняно з початком 2015 р. зменшилася на 1,6 млн осіб») [51].

Тому ці, та майже всі країни ЄС здійснювали реформи, що стосувались кадрової політики публічного управління (державної служби і місцевого самоврядування). Так, були переглянуті обов'язки та відповідальність державних службовців, особливо керівників в напрямі надання більшої

свободи і гнучкості щодо підбору персоналу та розвитку кар'єрної політики. Сьогодні все більше приділяється уваги до індивідуальних та організаційних аспектів управління ефективністю та до дебіюрократизації всіх процесів, у тому числі за рахунок цифровізації багатьох процедур реалізації кадрової політики.

Однак, попри універсальність європейського досвіду, його доволі важко застосовувати навіть у всіх країнах ЄС, а тим більше в Україні без певної адаптації. Лише в рідкісних випадках можна зовнішні реформи можна розглядати як готові продукти без урахування впливу їх впровадження в окремих територіальних громадах чи установах. Тому нам потрібні власні інструменти формування КППС, що буде враховувати потреби управління конкретної установи (із дотриманням загальних норм, звичайно). Тобто зарубіжний чи національний досвід ми можемо використати, якщо він відповідає: спільними тенденціями реформування, загальній реформаторській концепції, інструменти є прийнятними й доцільними, відповідає адміністративній культурі/структурі тощо.

Сьогодні в Україні уже відбулись певні зрушення в формування кадрового потенціалу, які визначаються такими рисами:

- відбувся перехід від централізованого до децентралізованого визначення умов працевлаштування, коли суб'єкт державного управління (певна установа чи організація) встановлює правила відбору претендентів на посаду, оплату праці (в певних нормативних межах), застосовує методи мотивації і заохочення, процедури кар'єрного зростання (знову ж таки в межах законодавства, насамперед цих двох законів [13; 48]) тощо;
- продовжується перехід від призначення як форми прийняття на роботу до договірному управлінню (для певних посад);
- продовжується розвиток від кар'єрних систем до «постбіюрократичних»[42] (на основі контракту) і компетентнісного підходу;

– відбулось делегування обов'язків щодо формування кадрового потенціалу керівникам інститутів державної влади, ОМС чи державних підприємств, закладів (в межах певних компетенцій) тощо.

Отже, сьогодні в Україні реформа децентралізації є такою, що відбулась, й надала нового поштовху для розвитку кадрового потенціалу. Отже метою функціонування механізмів формування КППС та в ОМС є забезпечення кожно посаду у публічній службі кваліфікованими, вмотивованими кадрами сьогодні і в майбутньому. Враховуючи це а також чинники як позитивного, так і негативного впливу на формування кадрового потенціалу державної служби (розглянуті нами у попередніх розділах), маємо їх врахувати в ході зміни підходів до функціонування механізмів формування кадрового потенціалу на кожному з напрямків кадрової роботи.

На чільному місті підбір кадрів, який включає планування, пошук, прийом, оформлення і звільнення. Важливим елементом є планування кадрів, бо він впливає як на сьогоднішнє кадрове забезпечення, так і за майбутнє, тому має враховувати тенденції розвитку інституту державної служби з урахуванням стратегії державної політики. Цей елемент передбачає прогнозування кадрів на довготривалий період і оптимізацію кількості посадових осіб з урахуванням теперішніх і майбутніх потреб.

Щодо призначення кадрів, тут є певна особливість. Так, згідно закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в ОМС посадові «особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою»[53]. Тобто насправді компетенції голови місцевої ради є призначення певних осіб на посади. Він може на свій розсуд, навіть без проведення конкурсу, призначити будь яку особу на посаду в у виконавчий ОМС, що унеможливорює об'єктивність при призначенні кадрів та генерує корупційні ризики. Тому припинення чинності цієї статті відіграло б важливу роль у формування якісного кадрового забезпечення.

Таким чином, нами розроблено склад елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби (державна служба і ОМС), які містять більшою частиною існуючі елементи, але ми їх наповнили дещо ширшим змістом (рис. 3.1).

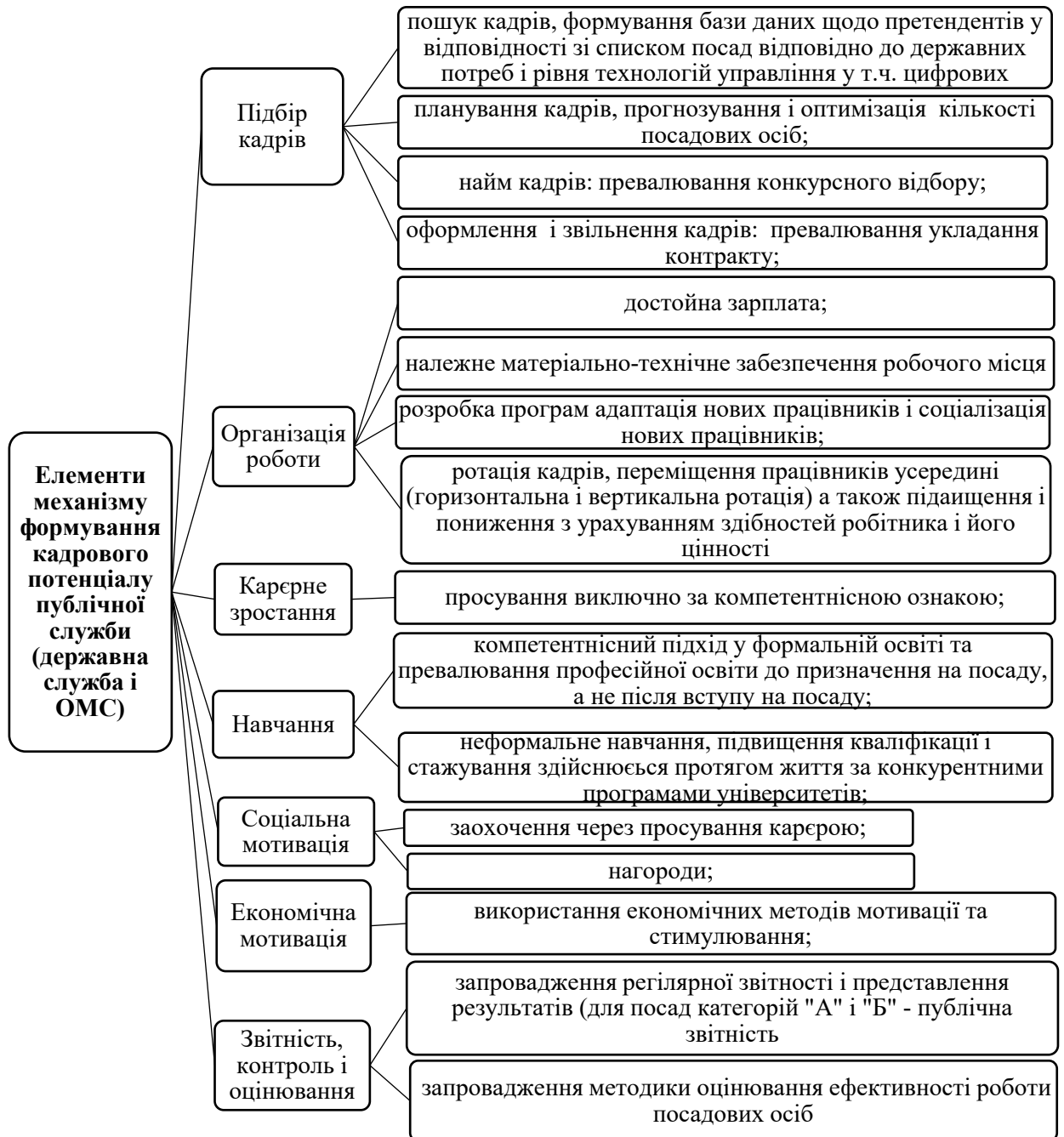


Рис. 3.1. Пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби

Ще одним важливим елементом механізму формування КППС є пошук кадрів, формування списку посад відповідно до державних потреб і впливу сучасних технологій управління у т.ч. цифрових. З одного боку, сьогодні надзвичайно важливою компетентністю публічного службовця є спроможність адаптуватися до інформаційного простору і використовувати ІТ-технології в ході професійної діяльності, тому володіння нею суттєво підвищує конкурентні пропозиції претендента на посаду. З іншого боку, інститути публічної служби, ОМС, державних підприємств тощо в умовах дефіцитності кваліфікованих, досвідчених, добросесних кадрів є між собою конкурентами у процесі пошуку кадрів. Тому ми пропонуємо для реалізації потреб формування кадрового потенціалу здійснювати формування бази даних щодо претендентів у відповідності зі списком посад відповідно до державних потреб і рівня технологій управління у т.ч. цифрових.

Це може бути неформалізованим аналогом кадрового резерву, який 22.07.2016 р. було скасовано, через надмірну забюрократизованість і наявність корупційних проявів. Наразі пропозиції щодо формування «кандидатського резерву» [54]. Очікується, що він буде набиратись з осіб, які претендують на посади державної служби в майбутньому й «успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, результати проведення оцінювання професійних компетентностей таких кандидатів та оголошені конкурси на посади» [54]. Сподіваємось, що нова версія кадрового резерву не опуститься до проблем минулої версії.

З урахуванням результатів аналізу сформульовані пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового потенціалу публічної служби щодо підбору кадрів: пошук кадрів, формування бази даних щодо претендентів у відповідності зі списком посад відповідно до державних потреб і рівня технологій управління у т.ч. цифрових.

Освітня складова: для публічних службовців має передбачати наявність професійної освіти зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» до призначення на посаду (як у Франції, Греції, Бельгії тощо), а не після вступу

на посаду; формальна і неформальна освіта повинна опиратись на компетентністний підхід, підвищення кваліфікації і стажування мають здійснюватись за конкурентними програмами університетів.

Зрештою, механізми формування КППС повинні якомога більше сприяти формуванню кадрів нового типу з компетенціями, що відповідають демократичній державі, яку ми розбудовуємо, адже це ключовий індикатор ефективності їх професійної діяльності.

### **3.2. Кадрове планування і адаптація працівників на основі зарубіжного досвіду реалізації організаційно- функціональних механізмів**

Механізми формування КППС опираються на ключовий, за нашим баченням, механізм – організаційно-функціональний, який хоч і пов'язаний з іншими, проте є основою, адже саме він визначає напрями й загальну концепцію формування КППС. Завдяки організаційно-функціональному механізму, формуються інші механізми, які підтримують активізацію «фізіологічного, морально-психологічного, трудового, інтелектуального, освітнього, творчого, комунікативного, лідерського потенціалів» [7] (або в цілому – компетентнісного потенціалу). У ході цього процесу «виникає необхідність у ресурсному забезпеченні і мотивації державних службовців до саморозвитку та самовдосконалення» [7].

Важливим елементом організаційно-функціонального механізму формування КППС є планування кадрової роботи. Зміст планування опирається на Закони України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування» та ін. і складається з декількох дуже важливих елементів:

– проведення аналізу фактичного складу наявних публічних службовців та вакантних посад;

– аналіз змін у міжнародному і національному законодавстві, перебігу реформ, можливостей і загроз та визначення ключових потреб у кадрах;

- аналіз існуючого кадрового потенціалу та розроблення заходів його поповнення і активізації для залучення в роботу на публічній службі;
- створення і оновлення інформаційної бази щодо наявних претендентів на вакантні посади публічної служби чи ОМС з числа випускників ВНЗ;
- планування навчання, підвищення кваліфікації і стажування публічних посадовців у відповідності з потребами;
- планування ділової кар’єри публічних службовців, горизонтального (на рівні посади, але в інших підрозділах) й вертикального (на вищі посади) переміщення;
- короткотермінове планування та визначення щорічної потреби в кадрах у розрізі посад;
- середньо- і довготермінове (на 3-5 років відповідно) прогнозування кількісних та якісних показників чисельності публічних службовців у відповідності світових і національних трендів розвитку економіки, суспільства, технологій.

Отже, в ході планування визначається насамперед поточна потреба в кадрах, яка кількісно закриває вільні вакансії на даний момент, що виникли через поточний ух кадрів, пов’язаний із завершенням контракту, звільненням, виходом на пенсію тощо. Також проводяться роботи з вирішення довгострокових кадрових потреб, які виникають під дією зовнішніх (державна політика, ймовірність кризи, реформа освіти, децентралізація, війна тощо) і внутрішніх чинників (цілі організації/установи, демографічна карта персоналу, збільшення масштабів закладу/установи, делегування нових функцій тощо). Саме на етапі довгострокового кадрового планування інститут державного управління закладає підвалини кадрового потенціалу, який згодом можна буде активізувати чи посилити ефективність.

Відслідковування і аналіз впливу чинників, які впливають на якісно-кількісну потребу в кадрах є доволі відповідальною ланкою процесу формування КППС через плинність соціально-політичних і економічних

процесів та неоднозначний (позитивний чи негативний) вплив окремих чинників і їх сукупності на потреби в кадрах.

Деякі фактори, як війна, важко передбачити й неможливо усвідомити їх зміст. Наведемо приклад на навчальних закладах. За перші два тижні з початку гарячої стадії війни 24 лютого 2022 р. частина території України (Маріуполь, Мелітополь, Херсон, частина Запоріжської, Миколаївської, Чернігівської й Київської областей) опинилася під тимчасовою окупацією, деякі міста (Чернігів, Суми, Харків та інші) піддавались і зараз піддаються обстрілам воєнними формуваннями Російської Федерації. Через це Більше 10 млн українців були вимушені шукати порятунку і безпеки та покинули свої домівки. Українські навчальні заклади також шукали безпеки, вже з 2014 року був накопичений такий досвід. Так, починаючи з 2014 р. частину навчальних закладів, у тому числі університетів «Донецької, Луганської областей та Криму було переміщено у безпечніші міста» (загалом 17 закладів[55]) У 2022 р. цей «процес відбувається знову. З часом кількість університетів, які потребуватимуть евакуації та переміщення, може збільшуватися» [56]. При розробці умов їх переміщення варто врахувати й кадрове забезпечення, адже не всі фахівці перемістились разом із закладом, дехто виїхав в інші регіони (і продовжує працювати), дехто виїхав за кордон і звільнився, дехто залишився на окупованих територіях, знайшлися і такі, хто співпрацює з окупантом. Тобто зараз необхідно з'ясувати кадрові потреби й скорегувати плани. Навчальним закладам, які приймали евакуйовані навчальні заклади також довелося коректувати свої кадрові плани. Аналогічна ситуація в інститутах державної влади: обласних адміністраціях, силових структурах, ОМС тощо. Тільки в цих установах додалися функції, не притаманні раніше, особливо в частині соціальної допомоги, забезпечення безпеки, психологічної підтримки тощо. Раніше в кадрових планах це не враховувалось.

Окрім зовнішніх негативних чинників впливу на формування КППС, ще є і внутрішні. Так, в інститутах державної служби та в ОМС, згубним є низький рівень управлінських рішень, які не підготовлені належним чином, не є



об'єктивними; формування програм, які не підкріпленні фінансуванням та планами з їх реалізації; знеособлення результатів, а головне- відповідальності роботи, прояви корупційні тощо. Ці чинники важко визначити достеменно, але ризик їх впливу необхідно враховувати.

Зрештою, з урахуванням вимог, що поставила реформа децентралізації, кадрове планування в рамках організаційно-функціонального механізму формування КППС пропонується структурувати до трьох ключових етапів:

1-й етап – інформаційний, передбачає збір і аналіз інформації і розробку кадрового плану на підставі проведеного аналізу кадрового скраду і планів та потреб установи;

2-й етап – нормативний, передбачає затвердження плану і прийняття рішень щодо формування чи посилення кадрового потенціалу відповідно до потреб.

3-й етап – реалізації, передбачає прийнятих рішень, найм працівників, розроблення графіків навчання, підвищення кваліфікації і стажування, організація заходів з адаптації нових публічних службовців а також планування заходів з атестації і оцінки публічних службовців тощо.

Важливою складовою організаційно-функціонального механізму формування КППС також є організаційна компонента. Наші пропозиції в цій площині ґрунтуються на необхідності полегшення входження молодих спеціалістів до колективу інституту державної служби, тобто полегшення періоду адаптації. Адаптація є взаємним пристосуванням нового робітника і колективу та вивчення умов, правил і звичаїв установи, колективу. В наукових дослідженнях виокремлено два основні напрями адаптації державних службовців: «первинний, тобто пристосування молодих співробітників, які не мають досвіду професійної роботи (навчальних закладів); вторинний, тобто пристосування працівників при переході на нові робочі місця, посади, об'єкти»[50].

На кожному з цих етапів вирішується певний набір задач соціально-психологічного, організаційно-дисциплінарного, професійного характерів.

Частково з питаннями адаптації молодих фахівців справляється виробнича практика, яка організовується університетами в межах освітньо-професійної програми.

Для адаптації нових співробітників нами розроблено програму допомоги в освоєнні їх функцій (табл. 3.1). Пропонована модель є доволі універсальною, але більше притаманна таки для молодих спеціалістів найнижчих рангів, бо державні службовці категорій «А» і «Б» та посадові особи місцевого самоврядування перших рангів уже мають тривалий досвід практичної діяльності й не потребують такої програми, хоча сама адаптація потрібна і їм, адже кожна установа має певні індивідуальні правила і традиції.

Таблиця 3.1

### Цілі і завдання програми адаптації публічного службовця на новій посаді

Цілі програми	Завдання програми	Дії
Забезпечення освоєння державним службовцем передбачених посадовим регламентом, функцій, обов'язків, звітності, відповідальності	Ознайомлення з новим місцем роботи, колективом, розпорядком; Ознайомлення зі структурою організації; Ознайомлення функцій, обов'язків, відповідальності	Представити державного службовця колективу, колегам, керівникам, співробітникам інших відділів, з якими він буде контактувати
Прояв службовцем своїх знань, вмінь, здібностей і навичок	Передача необхідних знань, положень, норм, методів; Ознайомлення з особливостями робочого процесу	Надати інформацію про цілі, норми і цінності установи, корпоративні традиції і культуру
Ідентифікація службовця з цілями інституту державної влади (ОМС) і структурного підрозділу	Ознайомлення з нормативно-правовою базою, що стосується виконуваних функцій	Ознайомити із задачами, які службовець повинен буде вирішувати
Застосування стимулів до співпраці і підтримки високого морального рівня державного службовця	Забезпечити налаштування працівника на якісне виконання посадових обов'язків	Ознайомлення з системою оплати і заохоченнями праці, правилами колективу щодо просування по службі

З організаційної точки зору, можемо виокремити три основні періоди адаптації нового фахівця. Перший період – ознайомлення, який триває близько місяця. Працівник з одного боку знайомиться з розпорядком, структурою, обов'язками, та має можливість продемонструвати свої здібності, професіоналізм, активність тощо. Другий період – оцінюючий, тривалістю до

року, упродовж цього періоду досягається (або не досягається) сумісність з колективом. Третій період – повна інтеграція в організацію.

Планування ділової кар'єри та службово-професійного горизонтального і вертикального переміщення – це є складовою кадрового планування. Планування кар'єрного пересування публічного службовця за системою посад починається з моменту прийняття Присяги й входження на до його звільнення або виходу на пенсію. Прийом на роботу і просування по кар'єрі – це компетенції керівників інститутів публічної влади і, на жаль, на практиці цій роботі притаманні суб'єктивізм і закритість. Не завжди дотримуються принципи відкритості, гласності, прозорості, що підриває довіру і до державної служби, і до держави як інституту публічного управління. Тому потребує об'єктивного, незалежного оцінювання компетентностей здобутих у ході навчання.

Загалом організаційно-функціональний механізм формування кадрового потенціалу публічних службовців є найбільш рухливим і піддається постійним змінам, а надто змінюється його ключовий його елемент – освіта як фактор формування професійних і особистих компетентностей.

### **3.3. Модель трансформації компетентнісного підходу освіти в кадровий потенціал публічної служби**

За ініціативи Ради національної безпеки і оборони України у 2020 р. була запропонована «Стратегія людського розвитку» [48], в якій національну систему освіти визнано як конкурентну перевагу нашої країни, що є суттєвим чинником для розвитку всієї країни і державної служби у тому числі. Також зазначено, що за дослідженням Світового банку, Україна упродовж періоду від відновлення незалежності «зберегти значну частину своїх переваг у сфері освіти» [48], про це свідчать доволі високі бали незалежного оцінювання, хіба що окрім останніх років, коли у 2020-2022 рр. українським закладам освіти

довелось перейти на дистанційну форму навчання через пандемію COVID-19 і гарячу стадію війни.

Незважаючи на це, основні шляхи і механізми розвитку професіоналізму державних службовців на основі формування їх компетентностей лежать на галузі освіти і переважним підходом є реалізація концепції безперервної освіти. Професійна освіта робить вирішальний вплив на розвиток професіоналізму і компетентності державних службовців, а їх форми можуть бути різними. Самі державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування, які проходили навчання в ДДАУ, при опитуванні оцінювали їх так, як ми навели на рис 3.1.



Рис. 3.2. Переважні освітні форми розвитку професіоналізму і компетентностей публічних службовців за опитуванням магістрів ДДАЕУ

За даними опитування, ми не виявили явного фаворита, хоча на першому місті виявився традиційний освітній ланцюжок «профільний ВНЗ-фундаментальна наукова освіта», це при існуючій практиці, коли на державну службу беруть і без набуття кваліфікації «Публічне управління та адміністрування». Хоча на наш погляд тут не вистачає ланки післядипломної й неформальної освіти. Також важливим, з точки зору опитаних є

неформальне, ситуативне навчання. Ми вважаємо це важливою ланкою освіти для актуалізації знань, однак ці знання мають складатись таки на базову освіту.

Сьогодні перед системою освіти, зокрема освіти фахівців публічного управління, держава, суспільство і ринок праці ставлять нові вимоги, «а необхідні трансформації в освітньому секторі відбуваються повільно» [48]. Тому впровадження і посилення позицій компетентнісного підходу в освіті залишаються дуже важливими. В широкому сенсі «компетенція описує стандарт поведінки, який об'єднує знання, навички та особисті якості людини і визначає ефективність роботи (діяльності)» [57, с. 131].

Відповідно, професійну компетентність публічного службовця С. Селіванов, з яким ми погоджуємось, визначає як певну узагальнену характеристику, що є «сукупністю загальних професійно-управлінських та спеціалізованих професійно-профільних (кваліфікаційних) компетенцій стосовно професійної діяльності в державній службі»[58]. Компетентністний підхід в освіті є важливим ще й тому, що він є підґрунтям для формування сукупності обов'язкових типових компетенцій за проявом яких (у професійній діяльності) можна оцінювати ефективність роботи публічного службовця.

Розуміння змісту компетенцій, які висуваються до публічних службовців дають Закон України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», законодавство щодо запобігання проявам корупції тощо і зводяться до таких критеріїв, які висуваються вже при оцінці роботи публічних службовців:

- «здатність до ефективного управління й координації діяльності органу державної влади;
- спроможність до реалізації державної політики;
- здатність приймати управлінські рішення», в тому числі в форс-мажорних обставинах, та нести відповідальність за них;
- здатність корегувати рішення у відповідь на зміни;
- «здібності та вміння аналізувати проблеми і визначати пріоритети на всіх рівнях управління»;

- сприйняття змін, готовність до «постійного вдосконалення, впровадження інновацій та реалізації проєктів;

- здатність раціонально розподіляти управлінський ресурс, контролювати діяльність підлеглих і виконання прийнятих рішень» [59] тощо.

Отже, набуті у ході навчання теоретичні знання, повинні трансформуватись у навички й уміння, саме таку трансформацію передбачає певна професійна компетентність. І хоча професійна компетентність публічних службовців постійно змінюється на вимогу загальної державної політики, суспільства, кризи, війни чи інших викликів, вона (компетенція) все одно зводиться до певного набору властивостей і навичок. Ці навички формують вміння до дії (оцінку, прийняття рішень, розстановку людей, підготовку нормативних документів тощо) та до певних типів поведінки (добропорядність, унеможливлення проявів корупції, емпатія тощо).

Міністерство освіти і науки України 04.08.2020 затвердило «Стандарт вищої освіти України: другий (магістерський) рівень, галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування»[60], запроваджений в ДДАЕУ при розробці освітньо-професійних програм і який передбачає основні складові елементи компетентнісного підходу підготовки магістрів спеціальності, це:

- Компетентності (інтегральна компетенція, загальні і спеціальні, які вищий навчальний заклад формулює самостійно), згідно яких визначається що саме студенти повинні знати, тобто це теоретична складова програм;

- Дескриптори чи практики наукової рамки кваліфікації (далі –НРК) (це знання, уміння, комунікація, автономія та відповідальність, які університет обирає самостійно). Це практична складова програм, часто застосовується у вигляді кейсів, тобто розбору позитивного або негативного досвіду;

- результати навчання, згідно яких визначається що саме студенти повинні вміти виконувати (поточне оцінювання та підсумкова атестація).

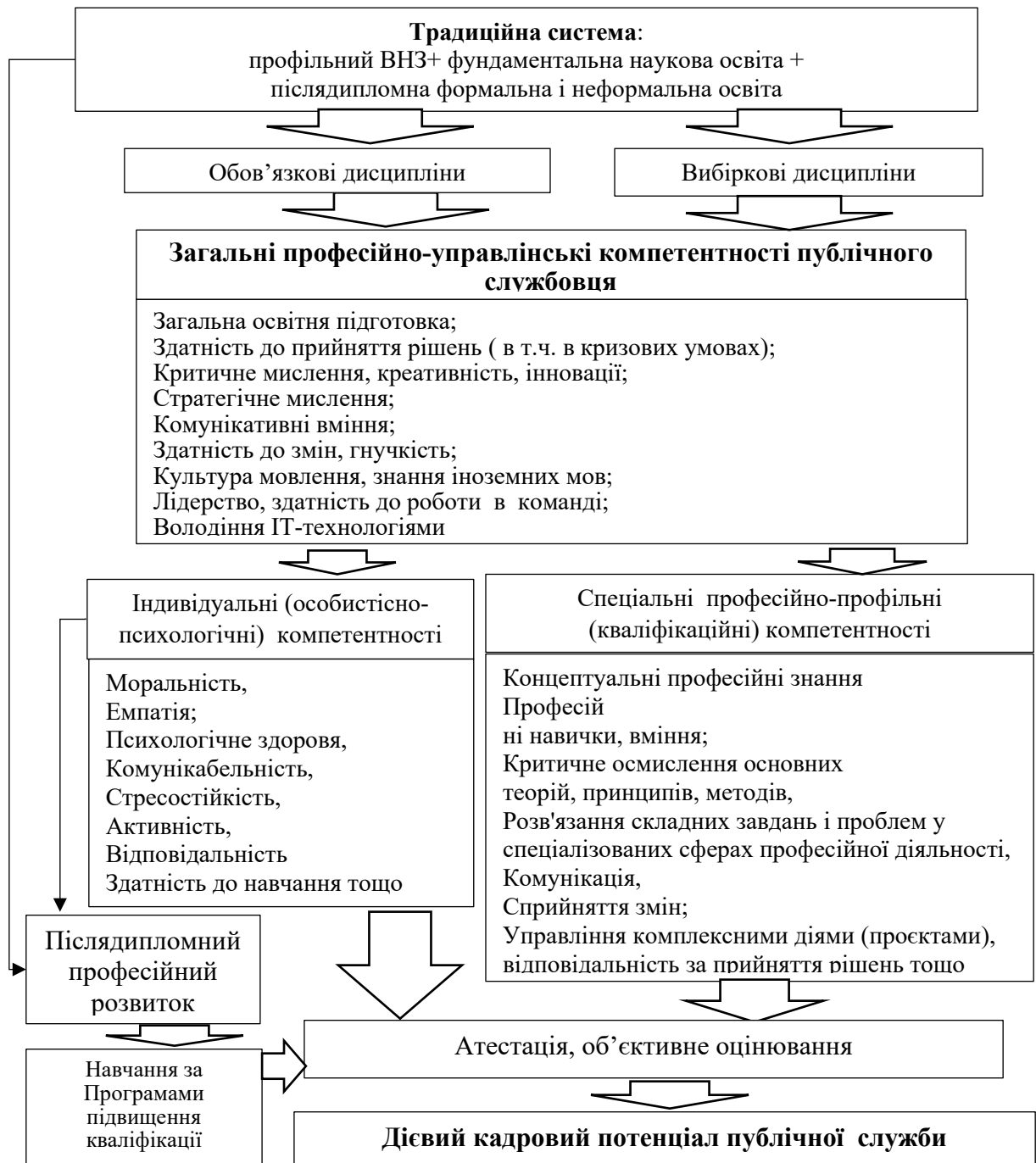


Рис. 3.3. Модель трансформації компетентнісного підходу освіти в дієвий кадровий потенціал публічної служби

Таким чином, нами розроблено модель трансформації компетентнісного підходу освіти упродовж життя в дієвий кадровий потенціал державної служби освіти (рис. 3.3).

Дієвий кадровий потенціал публічної служби – така потенційна сукупність можливостей і компетенцій, яка може бути легко задіяна. активована для служіння народу і держави. На цьому тлі зазначимо, що в

багатьох українських вузах, зокрема в Дніпровському державному аграрно-економічному університеті однією зі стратегічних цілей є впровадження «студентоцентрованого підходу в діяльності університету, де студенти – рівноцінні партнери освітнього процесу»[61], що зазначено в «Стратегічному плані розвитку Дніпровського державного аграрно-економічного університету на 2020-2025 рр.».



Рис. 3.4. Пропоновані напрями підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування рекомендовані до використання в ДДАЕУ

Модель ілюструє три типи компетеностей, яких необхідно набути студентам спеціальності у ході здобуття 2-го освітнього (магістерського) рівня. Власне саме студенти університетів, у т.ч. ДДАЕУ, формують дієвий кадровий потенціал публічної служби нової формації. Принципова новизна запропонованої моделі полягає у тому, що у проблемне поле перетворень включено три типи компетеностей, які набуваються індивідуумом упродовж життя й піддаються об'єктивній оцінці на стадії формування з подальшою атестацією і оцінкою упродовж всієї служби. Для посилення освітньої частки, що припадає на післядипломне набуття навичок і компетеностей нами



розроблені напрями підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування, які могли б бути використані в ДДАЕУ (рис. 3.4).

За такого підходу студенти, в тому числі зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» можуть управляти процесом набуття необхідних й актуальних компетентностей, чим збільшують свою конкурентність і підвищують якість кадрового потенціалу публічного службовця.

Тому в освітньому просторі ДДАЕУ є доцільним посилити увагу до підвищення кваліфікації державних службовців, адже професійний розвиток, який став ключовою тезою для формування КППС, який передбачає безперервність набуття знань, свідомий, обраний індивідумом цілеспрямований процес зростання, передбачає підвищення кваліфікації, яка згідно закону «Про державну службу» став обов'язковою вимогою та має здійснюватись кожні 3 роки. Але цей розвиток має бути не лише в частині суто професійних знань, а й в частині сприяння саморозвитку в частині особистих морально-етичних компетенцій. Тобто необхідне започаткування і формалізація системи мотивації не лише до ефективної роботи, а й до постійного саморозвитку, а це можна зробити на заходах з підвищення кваліфікації.

### **Висновки до розділу 3**

1. Визначено тенденції зміни механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації, зокрема такі: відбувся перехід від централізованого до децентралізованого визначення умов працевлаштування, коли суб'єкт державного управління (певна установа чи організація) встановлює правила відбору претендентів на посаду, оплату праці (в певних нормативних межах), застосовує методи мотивації і заохочення, процедури кар'єрного зростання (знову ж таки в межах законодавства, насамперед цих двох законів) тощо; відбувається перехід від призначення як

форми прийняття на роботу до договірною управління (для певних посад); продовжується розвиток від кар'єрних систем до «постбюрократичних» (тобто на основі контракту) і компетентнісного підходу; практично відбулось делегування обов'язків щодо формування кадрового потенціалу керівникам інститутів державної влади, ОМС чи державних підприємств, закладів (в межах певних компетенцій) тощо.

2. Узагальнено етапи кадрового планування і адаптація працівників на основі зарубіжного досвіду реалізації організаційно- функціональних механізмів. Виявлено, що кадрове планування в рамках організаційно-функціонального механізму формування КППС зводиться до трьох відповідальних етапів: 1-й етап – інформаційний, передбачає збір і аналіз інформації і розробку кадрового плану на підставі проведеного аналізу кадрового скраду і планів та потреб установи; 2-й етап – нормативний, передбачає затвердження плану і прийняття рішень щодо формування чи посилення кадрового потенціалу відповідно до потреб; 3-й етап – реалізації, передбачає прийнятих рішень, найм працівників, розроблення графіків навчання, підвищення кваліфікації і стажування, організація заходів з адаптації нових публічних службовців а також планування заходів з атестації і оцінки публічних службовців тощо.

3. Розроблено і запропоновано модель трансформації компетентнісного підходу освіти упродовж життя в дієвий кадровий потенціал публічної служби. Визначено, що дієвий кадровий потенціал публічної служби – така потенційна сукупність можливостей і компетеностей, яка може бути легко задіяна. активована для служіння народу і держави. Модель ілюструє три типи компетеностей, яких необхідно набути студентам спеціальності у ході здобуття 2-го освітнього (магістерського) рівня а також всім, хто здобуває професію публічного службовця. Принципова новизна пропонованої моделі полягає у тому, що у проблемне поле перетворень включено три типи компетеностей, які набуваються індивідуумом упродовж життя й піддаються об'єктивній оцінці на стадії формування з подальшою атестацією і оцінкою

упродовж всієї служби. Для посилення освітньої частки, що припадає на післядипломне набуття навичок і компетеностей нами розроблені напрями підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування, які могли б бути використані в ДДАЕУ.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження нами зроблені такі висновки:

1. Узагальнено теоретичну сутність, мету і завдання публічного управління кадровим потенціалом державної служби. Визначено, що кадровий потенціал публічної служби – цінний багатогранний ресурс інститутів публічної служби, сукупність сконцентрованих явних або прихованих здатностей і можливостей публічних службовців інститутів державної служби, органів місцевого самоврядування і громадського сектору до виконання функцій, генерування ідей, створення нової продукції, надання послуг на підставі професійних компетентностей, інтелектуальних, моральних, культурних, психофізіологічних властивостей і мотивації персоналу.

Метою формування кадрового потенціалу державної служби є забезпечення державної служби достатньою кількістю трудових ресурсів, здатних вирішувати поточні завдання і досягати стратегічних цілей з реалізації державної політики а також здатних змінюватись і продукувати зміни в публічному управлінні і в суспільстві. Завданнями розвитку кадрового потенціалу є: формування цивілізованих відносин між суб'єктом і об'єктом кадрового управління, спрямованих на заохочення формування оптимального кількісного і якісного особового складу; мотивація професійного та свідомісного розвитку державних службовців; досягнення раціонального ступеня мобільності та ефективного використання можливостей у ході функціонування інститутів публічної служби для забезпечення цілей державної політики.

2. Визначена роль публічної служби у демократичному суспільстві та виокремити особливості формування кадрового потенціалу. Зокрема визначено, що публічна служба – це служіння, виконання діяльності на користь держави і народу. Через служіння закладається суспільно-соціальний зміст публічної служби, який реалізується через основні демократичні норми і стандарти та супроводжується народовладдям, дотриманням прав і свобод

громадян, що є обов'язковою ознакою демократії. Визначено такі особливості формування кадрового потенціалу публічного потенціалу: організаційна діяльність інститутів публічної влади спрямована на комплектування особового складу інститутів і формування кадрового потенціалу державної служби і формування КППС, ОМС та інших державних установ і правове регулювання роботи публічних службовців; кадровий потенціал публічного службовця формується на основі зовнішнього (об'єктивного) і внутрішнього (суб'єктивного) втручання; розвиток кадрового потенціалу передбачає набуття публічними службовцями знання громадянських компетенцій та формування навичок демократичного суспільства і сталого розвитку.

3. Сформульовано сутність механізму публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби з виокремленням інституціонального та процесного підходів та визначено його як сукупність інститутів, інструментів, принципів, методів, норм управління, об'єднаних для досягнення поставленої мети, за застосування яких, здійснюється процес державно-управлінської діяльності для досягнення запланованих результатів. Визначено, що в склад механізмів публічного управління формування кадрового потенціалу публічної служби як системи входять організаційно-функціональний, нормативно-правовий, ресурсно-фінансовий, інформаційно-комунікаційний механізми та елементи інституційного забезпечення, які взаємодіють (інститути, принципи, методи, норми, важелі впливу тощо)

4. Виявлено і виокремлено етапи еволюції розвитку механізмів управління трудовими ресурсами публічної служби. Зокрема виокремлено три етапи: 1993р. - започаткування; 2011р. - модернізації; 2015 р. – реформування, упродовж яких мали місце такі важливі моменти: нормативне поняття державної служби і публічного службовця практично не змінювалось; обіймання посад на вакантну посаду на підставі конкурсу мало місце на всіх етапах, щоправда порядок проведення детально описаний лише в законі «Про державну службу» 2015р. Що стосується принципів здійснення публічної служби, то на етапі започаткування, вони в законі не прописувались, хоча мало

місце положення про етику поведінки, яка надалі в нормувалась «Правилами етичної поведінки державних службовців». Натомість, на останньому етапі (2015 р), було втрачено принцип персональна відповідальності публічного службовця, що суттєво знизило якість публічної, зокрема державної, служби і престиж України в демократичному світі. Стосовно навчання, підвищення кваліфікації і ми спостерігаємо чітку еволюцію: від добровільного підвищення кваліфікації один раз на 5 років, до обов'язкового один раз на 3 роки. І зрештою, в законі 2015 р. в нормовано категорію «професійний розвиток», як обов'язкову умову для проходження публічної служби і кар'єрного зростання.

Питання підготовки публічних службовців вирішуються через формальну (в університетах, інших навчальних закладах) й неформальну освіту (курси підвищення кваліфікації, тренінги тощо) а також стажування і академічну мобільність, особливо міжнародну. Серед університетів-провайдерів Дніпровський державний аграрно-економічний університет. Студенти університету у 2021-2022 навчальному році показали «абсолютну успішність 94,5 %, це відповідає Ліцензійним умовам». Аналіз результатів семестрового контролю показав, що середня якість знань по університету другого (магістерського) рівня склала 72,2 %, а спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» - 93,3%, це третє місце у розрізі спеціальностей.

5. Узагальнено тенденції реформування публічної служби і формування кадрової політики в країнах світу та визначити основні тенденції реформування державної служби в деяких країнах Європи (Естонія, Великобританія, Іспанія). Зокрема та виявлено такі ключові тенденції реформи: тяжіння до компетентнісного підходу, який панує в Європі вже поспіль кількох років; напрацювання практики відкриття державної служби як в сенсі її функціонування, так і в сенсі можливостей набуття посади; спрямування основних зусиль на суспільний сервіс для забезпечення вищого професіоналізму посадовців публічного адміністрування для реалізації потреб

надання публічних послуг більш високої якості в більш зручних сервісах; посилення інструментів контролю якості роботи державних службовців.

6. Визначено чинники сприяння й уповільнення роботи механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в Україні. Так на підставі результатів проведеного опитування магістрів ДДАЕУ, виявлено, серед тих студентів, хто вже працює і інститутах публічної служби частка соціально-орієнтованої мотивації є доволі високою 45,8%, це ми вважаємо ключовим чинником, що пришвидшує роботу механізмів формування КППС. Пришвидженню роботи механізмів формування КППС сприяють також зростання престижності державної служби як галузі діяльності; здійснення реформ, науково-технічний прогрес і потреба в фахівцях з актуальними компетентностями; зростання активності і свідомості молодих людей та бажання здійснювати зміни в державі тощо. Уповільнюють роботу механізмів формування КППС втрата кадрів через війну, демографічні проблеми і міграцію; втрата провідних висококваліфікованих працівників через досягнення ними пенсійного віку; відсутність єдиної та об'єктивної системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи; зниження освітнього рівня працівників та низька кваліфікація тощо.

7. Сформульовано пропозиції щодо зміни механізмів формування кадрового потенціалу публічної служби в умовах децентралізації. На підставі аналізу виявлено такі зміни в ході децентралізації: відбувся перехід від централізованого до децентралізованого визначення умов працевлаштування; відбувається подальший перехід від призначення як форми прийняття на роботу до договірної управління (для певних посад); продовжується розвиток від кар'єрних систем до «постбюрократичних» (тобто на основі контракту) і компетентнісного підходу; практично відбулось делегування обов'язків щодо формування кадрового потенціалу керівникам інститутів державної влади, ОМС чи державних підприємств, закладів (в межах певних компетенцій) тощо. З урахуванням результатів аналізу сформульовані пропозиції щодо змісту елементів механізму формування кадрового

потенціалу публічної служби щодо підбору кадрів: пошук кадрів, формування бази даних щодо претендентів у відповідності зі списком посад відповідно до державних потреб і рівня технологій управління у т.ч. цифрових. Освітня складова: для публічних службовців має передбачати наявність професійної освіти зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» до призначення на посаду (як у Франції, Греції, Бельгії тощо), а не після вступу на посаду; формальна і неформальна освіта повинна опиратись на компетентністний підхід, підвищення кваліфікації і стажування мають здійснюватись за конкурентними програмами університетів.

8. Узагальнено етапи кадрового планування і адаптація працівників на основі зарубіжного досвіду реалізації організаційно- функціональних механізмів. На підставі аналізу зарубіжного досвіду (Німеччина, Естонія та ін.) виявлено, що кадрове планування в рамках організаційно-функціонального механізму формування КППС зводиться до трьох відповідальних етапів: 1-й етап – інформаційний, передбачає збір і аналіз інформації і розробку кадрового плану на підставі проведеного аналізу кадрового скраду і планів та потреб установи; 2-й етап – нормативний, передбачає затвердження плану і прийняття рішень щодо формування чи посилення кадрового потенціалу відповідно до потреб; 3-й етап – реалізації, передбачає прийнятих рішень, найм працівників, розроблення графіків навчання, підвищення кваліфікації і стажування, організація заходів з адаптації нових публічних службовців а також планування заходів з атестації і оцінки публічних службовців тощо. Для посилення організаційної складової організаційно-функціонального механізму формування КППС розроблена і запропонована програми адаптації публічного службовця на новій посаді.

9. Розроблено і запропоновано модель трансформації компетентнісного підходу освіти упродовж життя в дієвий кадровий потенціал публічної служби. Модель ілюструє три типи компетеностей, яких необхідно набути студентам спеціальності у ході здобуття 2-го освітнього (магістерського) рівня а також всім, хто здобуває професію публічного



службовця. Визначено, що дієвий кадровий потенціал публічної служби – така потенційна сукупність можливостей і компетеностей, яка може бути легко задіяна. активована для служіння народу і держави. Принципова новизна запропонованої моделі полягає у тому, що у проблемне поле перетворень включено три типи компетеностей, які набуваються індивідумом упродовж життя й піддаються об'єктивній оцінці на стадії формування з подальшою атестацією і оцінкою упродовж всієї служби. Також розроблені напрями підвищення кваліфікації для посадових осіб місцевого самоврядування в частині формування кадрового потенціалу публічної служби, які могли б бути використані в ДДАЕУ.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Богомолова К. С., Подольська О. В. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. Український журнал прикладної економіки. 2020. Том 5. № 3. С. 74–81. URL: [http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/ujae\\_2020\\_r03\\_a7.pdf](http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/ujae_2020_r03_a7.pdf).
2. Подольська О.В., Оберемок В.В. Мотивація та стимулювання персоналу на підприємствах. Український журнал прикладної економіки. 2018. Том 3. (№ 3). С. 62–67.
3. Економічна енциклопедія: у 3 т. К.: Видавничий центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.
4. Михалевська Л. Б. сутність феномену «кадровий потенціал органів державної влади». Вісник ДонДУУ. Менеджер. 2015. № 1 (69). С. 186-195 URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/328-Article%20Text-1017-1-10-20201026.pdf>
5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям». URL: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
6. Дейнега Х. М. Управління персоналом державної служби: зарубіжний досвід та умови впровадження в Україні. Економіка та держава. 2011. № 1. С. 151–153.
7. Обушна Н., Селіванов С. Механізми розвитку кадрового потенціалу державної служби: теоретичний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 2(45). С. 204-212. Серія «Державна служба». URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/379-Article%20Text-580-1-10-20200723.pdf>
8. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
9. Пуліна Т. В., Ткачук О. В., Вафіна А. О. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. Економіка та держава. 2018. № 12. С. 44–49. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/12\\_2018/11.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/12_2018/11.pdf)

10. Польовий П. В. Кадровий потенціал органів публічної влади в умовах розвитку цифрового суспільства: теоретичний аспект. Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне видання. 2022. №5. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2022/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2022/102.pdf). DOI: 10.32702/2307-2156-2022.5.100.
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. № 984\_011. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
12. Публічна служба: навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін [та ін.]; за заг. ред С. М. Серьогіна. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384 с.
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 04.03.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
14. Крушельницька Т. А. Державна служба в умовах становлення громадянського суспільства: трансформація стилю державно-управлінської діяльності. Публічне управління та митне адміністрування, 2017. № 1 (16). С. 99-108. Серія «Державна служба: теорія та кращі практики». URL: <http://www.customs-admin.umsf.in.ua/archive/2017/1/13.pdf>.
15. Керемецкий Я. Нова культура управління і модернізація виробництва. Журнал Альтернативи. 1998. № 3. С. 93-99.
16. Бутирська Т. О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку України: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 484 с.
17. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 1 (1). С. 58-65. Серія «Кадрова політика та публічна служба». URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233892765.pdf>
18. Селіванов С. В. Механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні. Дис. ...канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 302 арк.

19. Ковязін А.В. Кадрова політика в органах державної влади та місцевого самоврядування. Матер. III Всеукраїнської наук.-практ. студент. конф. «Публічне управління і адміністрування: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку» Одеса, 21 травня 2020. С. 40-41. URL: [https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15944/3/20200521\\_konf\\_P041-042.pdf](https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15944/3/20200521_konf_P041-042.pdf).

20. Костенко О. О., Грущинська Н. М. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід. Економічний простір. 2020. № 158. С. 77-82. URL: <http://www.prostir.pdaba.dp.ua/index.php/journal/article/view/601/587>

21. Правила етичної поведінки державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF#Text>

22. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національне агентство України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

23. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2011. 306 с.

24. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: [http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

25. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-дослід. робота. 2020. URL: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rt>.

26. Іщенко М. І., Міщук Є. В., Костенко А. С. Механізми та технології публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади

з бізнес-структурами. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2019. № 3 (67). С. 159-164. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2019/31.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/31.pdf).

27. Публічне управління в умовах інституційних змін: колективна монографія / За наук. редакції д.держ.упр. Р.В. Войтович та П.В. Ворони Київ, 2018. 475с.

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

29. Литвинова Л. В. Соціально-психологічний вимір побудови комунікацій державних службовців з громадськістю. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_24)

30. Подольська О.В., Богомолова К.С. Організаційні механізми удосконалення системи мотивації посадових осіб органів публічного адміністрування Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка: Економічні науки. Харків, 2018. № 191. С. 171-178.

31. Авербух, Г. М. Розвиток сучасних кадрових технологій в системі публічної служби. Публічне урядування. 2022. 1 (29). С. 10-16. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-1](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-1)

32. Крушельницька Т.А., Гуржій О.В., Шкуро М.О., Романенко В.І. Практика взаємодії органів місцевого самоврядування і суспільства в Україні в умовах війни. The 1th International scientific and practical conference “Current issues of science and integrated technologies” (January 10 - 13, 2023) Milan, Italy. International Science Group. 2023. С. 273-278. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/CURRENT-ISSUES-OF-SCIENCE-AND-INTEGRATED-TECHNOLOGIES.pdf>. DOI – 10.46299/ISG.2023.1.1

33. Про державну службу : Закон України №3723-ХІІ від 16 груд. 1993 р. // Вісник державної служби України. 1995. № 1. С.9 – 28.

34. Про державну службу: закон України № 4050-VI від 17.11.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>

35. Демографічна та соціальна статистика. Статистична інформація. Освіта: офіційний сайт Державної служби статистики України. 2021. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

36. Кобець А.С. Звіт ректора Дніпровського державного аграрно-економічного університету про роботу університету та виконання умов контракту за 2022 рік. Дніпро. ДДАЕУ. URL: [https://drive.google.com/file/d/13DhNuD2lOO9PtLos5HH9dtIR\\_7XZtQ3l/view](https://drive.google.com/file/d/13DhNuD2lOO9PtLos5HH9dtIR_7XZtQ3l/view)

37. Якушин І. Теоретичні підходи до досліджень понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби. Аспекти публічного управління, Дніпро. 2021. № 9 (4). URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/887-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-1311-1-10-20211028-1.pdf>. DOI: 10.15421/152136

38. Тарасов С.С. Інноваційний механізм державного регулювання кадрового потенціалу. Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. 2018. №1(18). С.141-146.

39. Тарасов С.С. Ефективний механізм забезпечення реалізації нової державної кадрової політики. Вісник Нац. ун-ту цивіл. Захисту України: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С. 318-324. Серія «Державне управління».

40. У НАДС повідомили фактичну кількість держслужбовців та кількість вакантних посад. Київ. Жовтень 2022. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/252231-v-nags-soobschili-fakticheskoe-kolichestvo-gossluzhaschikh-i-kolichestvo-vakantnykh-dolzhnostey>

41. Співак В.В. Мотивація як засіб ефективного менеджменту персоналу підприємств Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. Хмельницький, 2012. Том 2. (№ 6). С. 178-181.

42. Demmke Christoph Civil Services in the EU of 27 –Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. EIPASCOPE 2010. № 2. С. 5-12. URL: [http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936\\_Eipascope\\_2010\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf).

43. Реформування державної служби в країнах світу: інформаційна довідка. Київ. Інформаційно-дослідницький центр при Верховній Раді України. 2021. С. 23. URL: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00XD9Q.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XD9Q.pdf).

44. Halduspoliitika eesmärk on pakkuda kvaliteetseid riigiteenuseid mõistlikult ja tõhusalt. 2022. URL: <https://www.fin.ee/>

45. The Civil Service system in Poland Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/what-is-the-civil-service>.

46. Адамович С. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: використання досвіду в українських реаліях. Українознавчі студії. 2008. № 8/9. С. 316–322., с. 319

47. Ярмистий М.В. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців. Чернівецький регіональний центр підвищення кваліфікації. 2022. 2 с. URL: <http://www.cppk.cv.ua/124.php>.

48. Стратегія людського розвитку: Указ Президента України від 2 червня 2021 р. № 225. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2252021-39073>

49. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

50. Крушельницька Т. А., Гуржій О. В., Повіренна О. О., Шкуро М. О., Романенко В. І. Особливості управління територіальними громадами України в умовах війни. The 13th International scientific and practical conference “Implementation of modern technologies in science” (December 20 - 23, 2022) Varna, Bulgaria. International. Science Group. 2022. p. 253-258. URL: <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Implementation-of-modern-technologies-in-science.pdf>. DOI – 10.46299/ISG.2022.2.13

51. Міграція та соціально-політичні настрої під час повномасштабної війни Росії проти України – дев'ята хвиля дослідження. вересень 2022. Аналітичний звіт. 2022. 80 с. URL: [https://gradus.app/documents/295/Gradus\\_EU\\_wave\\_9\\_UA.pdf](https://gradus.app/documents/295/Gradus_EU_wave_9_UA.pdf).

52. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика. Монографія. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.

53. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 07.06.2001. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

54. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: проект закону України від 18.05.2020 р. N 3491. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/JI02109I?utm\\_source=buh.ligazakon.net&utm\\_medium=news&utm\\_content=cons12&\\_gl=1\\*uj7u33\\*\\_ga\\*NDY4MTk3MTAuMTU3MDY3MzY3MA.\\*\\_ga\\_DTFQWX6QG5\\*MTY3NDU2MjQ3OS4xMC4wLjE2NzQ1NjI0NzkuMC4wLjA.&\\_ga=2.131552207.1176247971.1674562480-46819710.1570673670](https://ips.ligazakon.net/document/JI02109I?utm_source=buh.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=cons12&_gl=1*uj7u33*_ga*NDY4MTk3MTAuMTU3MDY3MzY3MA.*_ga_DTFQWX6QG5*MTY3NDU2MjQ3OS4xMC4wLjE2NzQ1NjI0NzkuMC4wLjA.&_ga=2.131552207.1176247971.1674562480-46819710.1570673670)

55. Перелік вищих навчальних закладів, які було евакуйовано з території проведення антитерористичної операції (на період її проведення), на базі яких створено освітні центри «ДОНБАС-УКРАЇНА». МОН. 2021. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/donbas-krym/centry/donbas-ukraina-evakuyovani.pdf>

56. Освіта і війна в Україні (24 лютого - 1 квітня 2022). Київ. Аналітичний центр Cedoss. 2022. URL: <https://cedos.org.ua/researches/osvita-i-vijna-v-ukrayini-24-lyutogo-1-kvitnya-2022/>

57. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.



58. Селіванов С. В. Компетентнісний підхід до управління кадровим потенціалом державної служби в Україні. ДонДУУ. МЕНЕДЖЕР. 2018. № 1 (78). С. 146-156.

59. Сочинська-Сибірцева І.М. Упровадження компетентнісного підходу в систему оцінки державних службовців. Держава і регіони. К. 2021. №4 (121). С. 50-55. Серія «Економіка і підприємництво». URL: [http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2021/4\\_2021/10.pdf](http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2021/4_2021/10.pdf). DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-4-8>.

60. Стандарт вищої освіти України. 2020. URL: [https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf?fbclid=IwAR14Kzc6TVYfqZTAGNSgx\\_5W89-w5GRmP3buqK1Q0jLlo6RSVgh\\_ZQ\\_oQv8](https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf?fbclid=IwAR14Kzc6TVYfqZTAGNSgx_5W89-w5GRmP3buqK1Q0jLlo6RSVgh_ZQ_oQv8)

61. Стратегічний план розвитку Дніпровського державного аграрно-економічного університету 2020-2025. Дніпро. ДДАЕУ. 2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1T8RfkRCt6gECEIi6AeC2LdoRBthmLio/view>.

## **ДОДАТКИ**

## Додаток А

## Основні риси реформування державної служби в деяких країнах Європи

Країна	Основні риси реформування державної служби
Естонія	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ досягнення цілей, викладених у Білій книзі щодо кадрової політики держави як роботодавця, та запровадження стратегічного процесу управління персоналом;</li> <li>→ створення робочих груп, що складаються з представників керівників кадрових управлінь міністерств, Центру компетентності вищого керівництва Державної канцелярії, установ та ОМС з метою залучення до підготовки та реалізації рішень у сфері покращення державної служби та удосконалення діючої системи державної служби;</li> <li>→ проведення досліджень для вимірювання ключових кадрових показників у міністерствах (наприклад, зобов'язання, рівень заробітної плати, етичні установки тощо);</li> <li>→ визначення конкретного відповідального органу для імплементації законодавства, що стосується розвитку та управління державною службою, аналізу застосування законодавства та ключових заходів з розвитку служби;</li> <li>→ при формулюванні стратегічних цілей та плануванні діяльності звертаючи увагу на диверсифікацію робочої сили, сприяння гендерній рівності та рівному поводженню, включаючи поліпшення зайнятості людей.</li> </ul>
Великобританія	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ вдосконалення підготовки кадрів;</li> <li>→ прозорість та відкритість діяльності державних службовців (відповідно до Freedom of Information Act 2000);</li> <li>→ функціонування Комітету з державного управління та конституційних питань (Public Administration and Constitutional Affairs Committee);</li> <li>→ удосконалення роботи Комісії з питань державної служби (Civil Service Commission), основними функціями якої є контроль за дотриманням Кодексу найму, обміну досвідом, контроль за дотриманням принципів державної служби.</li> </ul>
Іспанія	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Закон про державних службовців, затвердженого Королівським законодавчим декретом 5/2015 від 30 жовтня 2015 р. встановлює загальні принципи, що застосовуються до державних службовців;</li> <li>→ Прийняття на службу здійснюється відповідно до принципів рівності, заслуг та здібностей;</li> <li>→ Нейтральність до політичних змін, а також робота у відповідності до принципів верховенства права, неупередженості та заслуг;</li> <li>→ Постійність статусу державного службовця як запорука незалежності корпусу державних службовців;</li> <li>→ Система обмежень, в тому числі заборона поєднувати державну службу з іншими видами трудової діяльності.</li> </ul>