

КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Навчальний посібник

для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Дніпро
Пороги
2020

УДК 35.08
ББК 67.401
К 13

Рекомендовано Вченою Радою
Комунального закладу вищої освіти
«Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради
як навчальний посібник для здобувачів закладів вищої освіти
Протокол №5 від 12.03.2019 р.

Рецензенти:

Беззубко Лариса Володимирівна - д. н. держ. упр., професор, Донбаська національна академія будівництва та архітектури

Чикаренко Ірина Аркадіївна - д. н. держ. упр., доцент, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України.

К 13 Кадрова політика в державній службі: навч. посіб. / Л. С. Безугла, А. М. Пугач, Т. М. Тарасенко, Ю. О. Коломоєць, К. В. Нечипоренко. – Дніпро : Пороги, 2020 - 250 с.

Навчальний посібник спрямований на формування необхідних теоретичних знань і набуття практичних навичок з дисципліни «Кадрова політика в державній службі» та формування професійних компетентностей з кадрової політики у сфері державної служби. У посібнику розглянуто поняття кадрової політики та її концептуальні ідеї; сформульовано цілі та принципи кадрової політики; розкрито суб'єкти та об'єкти в кадровому процесі; охарактеризовано сучасний стан та пріоритети кадрової політики у сфері державної служби.

У виданні викладено теоретичні засади державної кадрової політики, шляхи формування, удосконалення і здійснення її у сфері державної служби; теоретико-методологічні, правові, організаційні джерела, моделі державної служби як механізми забезпечення стабільності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму. До кожної теми наведено теоретичний матеріал для поглибленого опрацювання, завдання для самостійної роботи у формі питань для самоконтролю.

Запропонований навчальний посібник відповідає вимогам організації навчального процесу. Рекомендується для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

УДК 35.08
ББК 67.401

ISBN 978-617-518-383-0

© Колектив авторів, 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	7
1.1. Сутність та нормативно-правове забезпечення кадрової політики в державній службі	7
1.2. Кадрове забезпечення як складова кадрової політики: структура, методи, принципи, функції	18
1.3. Сучасний стан кадрової політики в державній службі	29
Питання для самоконтролю	34
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	36
2.1. Сутність та види державної служби	36
2.2. Державна служба: мета, основні завдання та функції	43
2.3. Принципи функціонування державної служби	52
Питання для самоконтролю	58
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	59
3.1. Формування кадрової політики в державному управлінні	59
3.2. Реалізація кадрової політики в державному управлінні	65
3.3. Проблеми становлення кадрової політики	74
Питання для самоконтролю	79
РОЗДІЛ 4. ЕЛІТА ТА ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	80
4.1. Еліта в державному управлінні: характеристика та проблеми формування	80
4.2. Сутність лідерства та основні його форми	84
4.3. Сучасні концепції лідерства	95
Питання для самоконтролю	104
РОЗДІЛ 5. ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	105
5.1. Професійне навчання як форма забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами	105
5.2. Стажування та самоосвіта державних службовців як спосіб професійного навчання	118

5.3. Підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування	123
Питання для самоконтролю	129
РОЗДІЛ 6. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	130
6.1. Проходження державної служби	130
6.2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування	139
6.3. Заходи заохочення та відповідальності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування	146
Питання для самоконтролю	151
РОЗДІЛ 7. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	153
7.1. Сучасні тенденції визначення статусу державного службовця	153
7.2. Адміністративно-правовий статус державного службовця	157
7.3. Правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування	175
Питання для самоконтролю	183
РОЗДІЛ 8. ПСИХОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТА І ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	185
8.1. Сутність суб'єкт-об'єктних відносин в системі державного управління	185
8.2. Основи професійного спілкування державних службовців	188
8.3. Професійна етика в сфері державного управління	196
8.4. Характеристика управлінських відносин у форматі «суб'єкт управління-об'єкт управління»	206
Питання для самоконтролю	214
ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА	215
СЛОВНИК ТЕРМІНІВ	234

ВСТУП

Зміни в українському суспільстві вимагають від держави активних дій та модернізації реформ в системі державного управління. Стратегічний план діяльності Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) на 2019 – 2022 роки передбачає формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби здійснювати за такими ключовими компонентами: управління людськими ресурсами на державній службі; посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів; розвиток системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування; захист законних прав громадян на доступ до державної служби, законних прав й інтересів державних службовців; адаптація державної служби до стандартів ЄС.

Окрім стратегічного плану діяльності НАДС стратегічні напрями реалізації реформи в системі державного управління і, зокрема, кадрової політики, відображалися в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, а також низки інших документів.

Зазначені документи актуалізують проблеми кадрового забезпечення в державній службі, для розв'язання яких держава формує кадрову політику, що дасть можливість забезпечити ефективну реалізацію основних її функцій.

Враховуючи все вище зазначене, метою вивчення дисципліни «Кадрова політика в державній службі» є розуміння: сутності поняття кадрової політики та її концептуальних ідей; цілей та принципів кадрової політики; взаємодії суб'єктів та об'єктів в кадровому процесі; сучасного стану та пріоритетів кадрової політики у сфері державної служби.

Основними завданнями курсу є засвоєння: положень державної кадрової політики у сфері державного управління та місцевого самоврядування; конституційно-правових засад та основних принципів кадрової політики з подальшим застосування отриманих знань у практичній діяльності.

При написанні навчального посібника автори зробили акцент на розкритті змісту нормативно-правових актів, побудували на їх основі основний ілюстративний матеріал, що дозволяє здобувачам більш докладно ознайомитись із нормативно-правовою базою з питань регулювання кадрової політики у сфері державної служби.

Питання для самоконтролю, які завершують кожний розділ, містять елементи дискусійного характеру, що спонукатиме здобувача до критичного мислення, заохочення до самостійного вивчення матеріалів посібника та інших джерел.

Кожний розділ навчального посібника містить:

- основний текст ілюстрований достатньою кількістю схем та таблиць, що дозволяють систематизувати та узагальнити теоретичний матеріал, подано термінологічний апарат, наведено приклади;

- питання для самоконтролю знань, які дозволяють здобувачам самостійно оцінити ступінь засвоєння ними навчального матеріалу та сприяють більш ефективному його опрацюванню у процесі самостійної роботи, роблять процес вивчення дисципліни активним.

Рекомендований здобувачам список джерел, використаних при написанні навчального посібника, складено за ступенем посилань. Він містить значний перелік нормативно-правових актів за кожним розділом (із джерелами доступу в Інтернеті), результатів дисертаційних та монографічних досліджень, а також статей, оприлюднених у наукових фахових виданнях України, тез науково-практичних конференцій.

Знання, отримані при вивченні дисципліни «Кадрова політика в державній службі» можуть бути широко застосовані випускниками на різних посадах в органах державного управління та органах місцевого самоврядування.

Бажаємо успішного вивчення дисципліни.

РОЗДІЛ 1

СУТНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Сутність та нормативно-правове забезпечення кадрової політики в державній службі

Кадри – це основний склад працівників будь-якої організації, підприємства, установи [1]. Управління державою здійснюється відповідними державними органами у складі яких ключову роль відіграє персонал. Основу персоналу державного управління складають особи, які займають державні посади і керують з доручення і від імені держави – це *кадри державного управління* [2, с. 77].

Підґрунтям організації діяльності будь-якого суб'єкта господарювання або органів державного управління є управління персоналом, зокрема розробка та реалізація *кадрової політики*. Кадрова політика в широкому сенсі — це система принципів і норм, які впливають на формування людських ресурсів згідно зі стратегією організації.

У вузькому розумінні кадрова політика – це набір конкретних правил, побажань, часто неусвідомлених у взаєминах людей та організації [4, с. 57]. У наукових публікаціях відсутня погодженість дослідників щодо сутності кадрової політики. У Таблиці 1.1 наведено найбільш структуровані визначення даної категорії. Отже, автори погоджуються з тим, що кадрова політика визначає генеральну лінію і загальні завдання в роботі з персоналом на довгострокову перспективу [3, с. 4].

Кадрова політика сфери державного управління формується державою, тому у тісному зв'язку з цією категорією науковцями розглядається категорія державна кадрова політика або кадрова політика у сфері державного управління або державна політика у сфері державної служби.

Державна кадрова політика – стратегічна діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного виконання державними службовцями покладених на них повноважень [5, с. 144].

Таблиця 1.1

Відображення категорії «кадрова політика»
в навчальних та наукових публікаціях

Джерело / автор	Визначення
Енциклопедичний словник з державного управління	кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із визначення цілей, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку і використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади. Метою кадрової політики є формування професійного корпусу публічної служби, спроможного на високому фаховому рівні вирішувати завдання, що стоять перед публічною адміністрацією на сучасному етапі розвитку держави [5, с. 305]
Термінологічний словник з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти	кадрова політика – генеральний напрямок кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму по виробленню цілей і завдань, спрямованих на збереження, зміцнення і розвиток кадрового потенціалу, на створення відповідального і високопродуктивного згуртованого колективу, здатного вчасно реагувати на постійно мінливі вимоги ринку з урахуванням стратегії розвитку організації [6, с.63].
Кадрова політика і державна служба (навчальний посібник)	кадрова політика – головний напрям роботи с кадрами, загальний курс і послідовну діяльність щодо добору, підготовки та раціонального використання управлінських кадрів із урахуванням кількісної і якісної потреби в посадових особах системи державного управління та місцевого самоврядування [7, с. 11].
В. Венедіктов, М. Іншин	кадрова політика – нормативно закріплена та цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених державних органів (посадових осіб) щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та вивільнення персоналу [3, с. 4].

Узагальнено авторами на основі [3, 5, 6, 7].

За визначенням Ю. Ковбасюка, державна кадрова політика - це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності. Від стратегії подальшого розвитку держави залежать обсяг і межі державного регулювання кадрових процесів, рівень їх децентралізації та демократизації [8, с. 3].

С. Сербогін застосовує в своїх дослідженнях категорію кадрова політика у сфері державного управління, під якою розуміє систему теоретичних знань, ідей, поглядів, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів органів державного управління, спрямованих на встановлення цілей, завдань, характеру цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи з метою формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу персоналу органів державного управління. Кадрова політика у сфері державного управління здійснюється на засадах верховенства права, моральності та демократизму, має системний, реалістичний, послідовний та випереджальний характер [5, с. 306; 7, с. 11-12].

Де що інший погляд на категорію кадрова політика у сфері державного управління має О. Пархоменко-Куцевіл, роблячи акцент на те, що це діяльність, пов'язана з ухваленням і втіленням у життя рішень щодо людей, наділених довірою уповноваження з боку суспільства, для якого вони приймаються. Узагальнюючи поняття «кадрова політика», слід виділити два основних підходи до цього визначення: по-перше, стратегія роботи з кадрами кожного суб'єкта управлінської діяльності, свого роду програма діяльності; по-друге, тотожне визначенню «кадрова діяльність». Кадрова політика – це ідеї, принципи, критерії, які віддзеркалюють закономірності розвитку реальних кадрових процесів, сталі, постійні зв'язки та відносини, що дають певну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи. Таким чином, кадрова політика у сфері державного управління – це науково обґрунтована діяльність, яка включає відбір, розстановку, навчання, перенавчання, підвищення кваліфікації, розвиток кадрів державної служби, формування кадрового резерву у сфері державної служби [5, с. 306-307].

Л. Штика досліджує категорію державна політика у сфері державної служби вважаючи її складовою частиною загальної державної кадрової політики і виділяючи мету, напрями, завдання. Головна мета державної політики у сфері державної служби – забезпечення її високого професіоналізму та всіх ланок державного управління висококваліфікованими, ініціативними, сумлінними, відданими справі працівниками, патріотами своєї батьківщини. Основні напрями державної політики у сфері державної служби: визначення цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. В Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої є реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Розроблено та затверджено Стратегію реформування системи державної служби та Комплексну програму підготовки державних службовців, які визначають напрями реформування системи державної служби, удосконалення її кадрового забезпечення на довгострокову перспективу. Першочерговими завданнями державної політики у сфері державної служби згідно із зазначеними концептуальними документами є: удосконалення структури управління та правових засад державної служби; забезпечення професіоналізму державних службовців і сумлінного виконання ними своїх посадових обов'язків; здійснення дієвого контролю в системі державної служби, включаючи заходи щодо запобігання корупції та іншим зловживанням; поліпшення інформаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення державної служби; організація наукових розробок і аналітичного супроводження реформи державної служби. З метою визначення шляхів, способів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль органів державної влади щодо підвищення ефективності державної служби при Президентіві України утворено консультативно-дорадчий орган – Координаційну раду з питань державної служби, основними завданнями якої є вивчення і узагальнення стану додержання

законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення, а також скоординованих заходів щодо підвищення ефективності державної служби, оптимізації управління державною службою, використання інтелектуального та управлінського потенціалу держави, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів [5, с. 145-146].

Державна кадрова політика як складова загальнонаціональної політики держави має свій суб'єкт і об'єкт. На думку авторів посібника, суб'єктом державної кадрової політики виступає держава, а об'єктом є службові відносини в органах державної влади та між різними гілками влади.

Зміст кадрової політики в державній службі розкривається в її меті, завданнях, принципах (рис. 1.1).

Сучасні науковці в своїх дослідженнях дещо по-різному формують кількісний склад завдань, принципів кадрової політики в державній службі. На рис. 1.1, на думку авторів, представлені найбільш значущі із загалу опрацьованих наукових досліджень.

На кадрову політику в державній службі також покладено низку функцій. Функція (лат. *functio* – діяльність, виконання) – стала сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок (іноді – здатність) оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [5, с. 745].

Отже, функції кадрової політики в державній службі реалізуються через сукупність спеціалізованих робіт пов'язаних з аналізом робочих місць, методів наймання, способів відбору, просування по службі, звільнення, стимулюванням праці та її оплати інших напрямів державної суспільної діяльності.

Основні функції кадрової політики в державній службі та їх коротка характеристика представлені на рис. 1.2.

Правовою основою для формування державної кадрової політики в Україні є:

- Загальна декларація прав людини;
- Конституція України;
- Кодекс законів про працю України;
- Цивільний кодекс України;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- інші законодавчі та підзаконні нормативні акти.



Рис. 1.1. Розкриття змісту кадрової політики в державній службі

Узагальнено авторами на основі [5, с. 146; 7, с. 19; 8, с. 8; 9, с.3-4] та власних спостережень.



Рис. 1.2. Функції кадрової політики в державній службі

Систематизовано авторами на основі [8, с. 8].

Основні цілі кадрової політики в державній службі науковцями розглядаються в чотирьох основних аспектах: у соціальному аспекті, в економічному аспекті, в інституційному аспекті, в організаційному аспекті (рис. 1.3).

Протягом останніх 20 років розроблено низку документів, які стосуються певних аспектів державної кадрової політики.

В таблиці 1.2 представлено основні документи законодавчого та нормативно-правового забезпечення кадрової політики в державній службі. Комплекс таких документів представлений

Законами України, указами та розпорядженнями президента, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України.



Рис. 1.3. Цілі кадрової політики в державній службі

Узагальнено авторами на основі [8, с. 8] та власних спостережень.

Більшість з представлених у таблиці 1.2 документів має практичне спрямування (наприклад, Програма розроблення та впровадження єдиної державної системи «Кадри» і тому подібні).

Однак на сьогодні немає законодавчо-нормативного акту, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування та здійснення (деякі їх аспекти – мета, основні цілі та завдання –

були вказані в Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки).

Таблиця 1.2

Нормативно-правова база забезпечення кадрової політики в державній службі

Документ	Коротка характеристика
1	2
<i>Закони України</i>	
Закони України «Про державну службу»	визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях
Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування»	регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування
Закони України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»	визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування
<i>Укази Президента України</i>	
Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій	визначає правові засади кадрового забезпечення державної служби, формування кадрового резерву державної служби, формування складу державних службовців, підготовка, перепідготовка та підвищення, кваліфікації державних службовців та інші питання

Продовження таблиці 1.2

1	2
Комплексна програма підготовки державних службовців	передбачає основні цілі та завдання, концептуальні засади підготовки фахівців для професійної діяльності в державному управлінні, удосконалення загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, ресурсне забезпечення Програми та інші питання
Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 – 2007 роки	прийняття цієї Програми обумовлено необхідністю створення цілісної ефективної системи підготовки висококваліфікованих управлінців, удосконалення професійної підготовки фахівців з метою формування кадрового потенціалу для забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі (ЄС) та Організації Північноатлантичного договору (НАТО)
<i>Розпорядження Президента України</i>	
Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад	визначає вимоги до формування якісного складу голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, претендентів, а також голів і заступників голів районних рад
<i>Постанови, розпорядження КМУ</i>	
Програма розроблення та впровадження єдиної державної системи «Кадри»	передбачає розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» на базі Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, відділів кадрів органів виконавчої влади, інших органів, на які поширюється Закон України «Про державну службу»

Продовження таблиці 1.2

1	2
<p>Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління</p>	<p>передбачає аналіз сучасного стану розвитку державної служби, обґрунтування необхідності і актуальності наукової програми, зміст Програми і механізм її реалізації, результати, що очікуються від реалізації Програми та інші питання</p>
<p>Про схвалення Концепції Державної програми роботи з обдарованою молоддю на 2006 – 2010 роки</p>	<p>Необхідність розробки пов'язана з тим, що в Україні склалася критична ситуація з поповненням національної науки молодими кадрами. Інтеграція України в загальноєвропейський простір потребує розроблення нових напрямів роботи з обдарованими учнями і студентами</p>
<p>Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад</p>	<p>створюється для задоволення потреб державних органів та органів місцевого самоврядування, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання.</p>

Систематизовано авторами.

Практично не проводилися і комплексні дослідження правових та організаційних засад формування і здійснення державної кадрової політики, відсутні монографії з відповідної проблематики [8, с. 12].

Для поліпшення законодавчого та нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики на сучасному етапі доцільно на державному рівні вирішити низку нагальних проблем. По-перше, з метою виявлення проблемного поля, реальних потреб у прийнятті якісно нових нормативно-правових актів з питань державної кадрової політики доцільно провести

комплексний теоретико-правовий аналіз чинної законодавчої бази. По-друге, на підставі отриманих результатів здійснити оновлення чинних документів та підготовку нових. По-третє, здійснити фундаментальні наукові дослідження з важливих теоретичних і практичних аспектів державної кадрової політики, які поки що не знайшли фундаментального відображення в науковій літературі, але є актуальними на практиці. По-четверте, виробити механізми цільового вивчення передового міжнародного досвіду формування і здійснення державної кадрової політики [8, с. 13].

1.2. Кадрове забезпечення як складова кадрової політики: структура, методи, принципи, функції

Ефективність та результативність державної служби безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їх кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства [8, с. 17].

Виходячи з мети кадрової політики в державній службі (див. рис. 1.1) та враховуючи умови сучасного соціально-економічного розвитку проблеми кадрового забезпечення потребують пильної уваги, зокрема, в аспекті ефективної реалізації державного управлінського механізму.

Кадрове забезпечення є складовою кадрової політики в державній службі і, як категорія, має структурно декілька векторів дослідження (рис. 1.4).

Кадрове забезпечення має дотримуватися певних вимог, зокрема: мати достатню гнучкість, щоб реагувати на потреби у людських ресурсах та у виконанні обов'язків перед державою й громадськістю; дотримуватися принципів високого професіоналізму та компетентності персоналу; сприяти справедливості та ефективності професійної діяльності; не бути заангажованим; бути простим і продуктивним у роботі та ін. [5, с. 307]. Кадрове забезпечення органів державної влади – це системний механізм, спрямований на оновлення кваліфікованих кадрів в органах державної влади [5, с. 308].

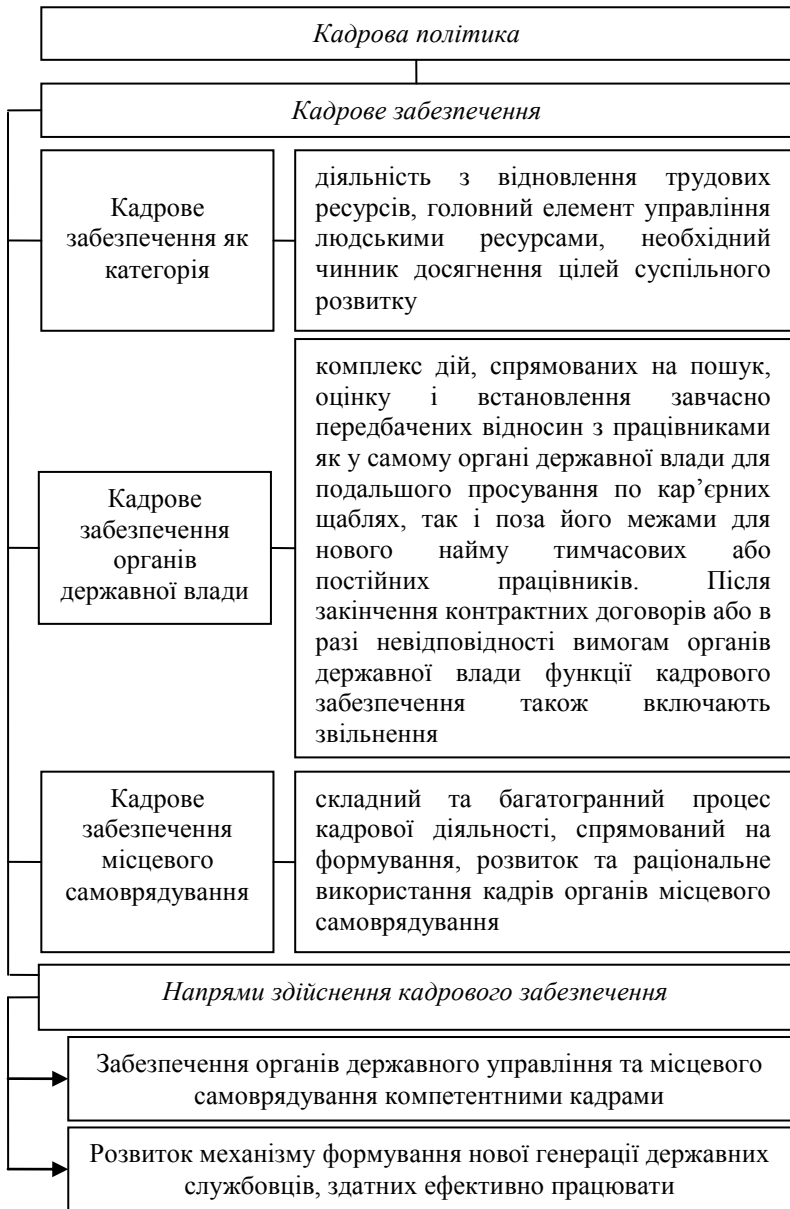


Рис. 1.4. Вектори дослідження категорії «кадрове забезпечення»

Розроблено авторами на основі [5, с. 307-308; 10, с. 194; 11, с. 35].

Кадрове забезпечення місцевого самоврядування є важливим елементом управління людськими ресурсами. Існує кілька головних вимог, яких має дотримуватися система кадрового забезпечення, аби бути продуктивною: мати гнучкість; сповідувати принципи, що підтримують високу компетентність служби в органах місцевого самоврядування; відповідати вимогам справедливості та законності адміністративного процесу.

Основна діяльність кадрового забезпечення взагалі – набір кадрів, що полягає у визначенні кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування з представників інших сфер діяльності. У зв'язку з цим особливу увагу приділяють залученню кращих кандидатів на кожну посаду, відбору їх на конкурсній основі і забезпеченню просування кадрів лише з урахуванням їхніх службових заслуг. Центральна діяльність кадрового забезпечення – службове просування, яке полягає в призначенні посадових осіб на посаду, вищу, ніж вони займали. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування має особливості, що зумовлені низкою чинників, насамперед: недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери місцевого самоврядування; нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі; непрозорістю діяльності органів місцевого самоврядування в кадровій сфері; низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, низькою моральністю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності; недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу; не престижністю служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту посадових осіб місцевого самоврядування; відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву; недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи [5, с. 308].

Т. Кагановська визначає такі складові функціональної структури кадрового забезпечення:

- визначення організаційних та правових основ кадрової політики в державі;

- підготовки кадрів та підбір кадрів (планування та визначення кількості працівників і ступеня їх підготовки, робота з резервом);

- прийняття на державну службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів);

- проходження служби (адаптація кадрів; оцінювання оплати праці й мотивації кадрів, соціальне забезпечення кадрів; використання потенціалу людських ресурсів; робота з резервом; забезпечення службового просування кадрів; оцінка (контроль) кадрів; зміцнення законності та службової дисципліни в діяльності кадрів (виховання кадрів); професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів);

- припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами) [12, с. 21].

В основу формування та ефективного функціонування кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування мають бути покладені відповідні принципи, які мають бути законодавчо закріплені, шляхом попереднього вироблення цілісного підходу їх визначення.

Принципи кадрового забезпечення органів державної влади – особлива ланка структури кадрового забезпечення, які пронизують зміст кадрового забезпечення на всіх рівнях його побудови та всі його елементи.

Принципи кадрового забезпечення нерозривно пов'язані із законодавством, при цьому цей зв'язок має подвійний характер. З одного боку, кожний принцип має бути закріплений нормою законодавства з огляду на те, що не може вважатися принципом кадрового забезпечення те, що не закріплено нормативно. З іншого боку, принципи забезпечують логічну єдність всіх елементів кадрового забезпечення та стабільність кадрового забезпечення за демократичного врядування в цілому [13, с. 39].

В науковій літературі розглядаються принципи кадрового забезпечення, як обумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність

та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, які виступають засобом забезпечення функціонування держави та її органів задля сприяння забезпеченню прав, свобод та законних інтересів особи в державі [12, с. 34].

У таблиці 1.3 представлені принципи кадрового забезпечення органів державної влади.

Таблиця 1.3

Принципи кадрового забезпечення органів державної влади

Загальні принципи кадрового забезпечення	Функціонально-управлінські принципи кадрового забезпечення
принцип верховенства права	вироблення дієвого механізму відбору кадрів
принцип патріотизму та служіння Українському народові	вироблення індивідуального механізму системи резервного забезпечення
принцип законності	принцип заохочення (мотивації)
принцип гласності	просування по службі за діловими якостями
принцип рівного доступу до державної служби	принцип службового зростання
принцип професіоналізму	забезпечення стабільності державної служби
принципи інноваційності	забезпечення систематичного оновлення кадрів
принцип науковості	дотримання законодавства при вирішенні кадрових питань
принцип добросовісності	оцінювання діяльності
принцип політичної неупередженості	врахування індивідуальних якостей
принципи універсальності	принцип однорідності вимог
принцип конкуренції	
принцип персональної відповідальності	
принципи формалізації правил і стандартів	
принципи поділу праці	

Узагальнено та систематизовано авторами за [13, с. 39-40; 14, с.84; 15].

Для забезпечення зручності у сприйманні принципів кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування в цілому доцільним є поділ їх сукупності на дві групи:

- загальні принципи – це принципи, що пронизують усю систему державного управління й визначають її сутність, поширюють свою дію на всі сфери відносин, в тому числі й кадрового забезпечення.

- функціонально-управлінські – це принципи, що є функціональним відображенням процесу організації та здійснення кадрового забезпечення.

До загальних принципів кадрового забезпечення належать наступні принципи [13, с. 39-40]:

- принцип верховенства права проголошений ст. 8 Конституції України. Цей принцип визнається базовим, тому що на його основі будуються усі інші принципи, визначає умови життєдіяльності всього соціального організму (створення, існування, функціонування державних органів, громадських організацій, соціальних спільнот, ставлення до них тощо). В кадровому забезпеченні проявляється на всіх його етапах;

- принцип патріотизму та служіння Українському народові – складання присяги при вступі на посаду та чітке дотримання норм законодавства під час реалізації своїх професійних обов'язків;

- принцип законності закріплений ст. 19 Конституції України, у відповідності до якої його зміст полягає у тому, що органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Цей принцип поширює свою дію на всі сфери та всіх суб'єктів і передбачає неухильне дотримання ними нормативних приписів;

- принцип гласності (прозорість, відкритість діяльності) – важлива гарантія здійснення принципу законності; цей принцип є однією із складових демократичного врядування і проявляється у відкритій діяльності органів державної влади;

- принцип рівного доступу до державної служби полягає у тому, що громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних

переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою передбаченою чинним законодавством;

- принцип професіоналізму полягає у тому, що особа, яка претендує на посаду державного службовця одержала відповідну освіту і професійну підготовку;

- принципи інноваційності полягає у постійному вдосконаленні системи кадрового забезпечення у відповідності до вимог сьогодення;

- принцип науковості використання наукових підходів для удосконалення системи кадрового забезпечення (впровадження нових систем);

- принцип добросовісності має більш суб'єктивну сторону і стосується як підлеглих, так і керівництва;

- принцип політичної неупередженості є підкріпленням принципу професіоналізму без врахування політичних переконань; державні службовці мають неупереджено, своєчасно виконувати свої службові обов'язки незалежно від своїх політичних поглядів й переконань;

- принцип універсальності полягає у застосуванні однакових підходів до всіх учасників відносин в сфері кадрового забезпечення;

- принцип конкуренції забезпечує авторитетність професії держслужбовця;

- принцип персональної відповідальності державного службовця полягає у персональній відповідальності державного службовця за порушення норм чинного законодавства;

- принцип формалізації правил і стандартів – забезпечує чітке розуміння службовцями своїх службових обов'язків та порядку їх виконання;

- принцип поділу праці полягає у підготовці висококваліфікованих професіоналів у відповідності до встановлених стандартів та сучасних вимог.

Зазначені загальні принципи кадрового забезпечення за демократичного врядування можуть бути застосовані і при розподілі принципів на загальні та спеціальні. До спеціальних принципів у такому випадку застосовуються принципи, що характерні для роботи з тими чи іншими органами влади. Так, до

принципів роботи з особовим складом органів внутрішніх справ відносять: підбір працівників для роботи в органах внутрішніх справ за моральними та діловими якостями; вибір стилю роботи з кадрами з урахуванням конкретної ситуації; дотримання соціальної справедливості у відносинах із підлеглими; спадкоємність у роботі з кадрами, залучення молодих та досвідчених працівників; формування резерву кадрів на висунення; поєднання довіри та поваги до особового складу із принциповою вимогливістю до них; забезпечення правового і соціального захисту особового складу [13, с. 40; 14, с.84].

Функціонально-управлінські принципи кадрового забезпечення за демократичного врядування [13, с. 40; 15]:

- вироблення дієвого механізму відбору кадрів шляхом проведення конкурсного відбору з врахуванням індивідуальних якостей претендента та загальних організаційних вимог в залежності від сфери діяльності;

- вироблення індивідуального механізму системи резервного забезпечення;

- принцип заохочення (мотивації) полягає у виробленні системи пільг, гарантій та пріоритетів для чинних державних службовців та пенсіонерів при всьому цьому обов'язковим є врахування індивідуальних якостей;

- просування по службі за діловими якостями шляхом проведення індивідуальної, об'єктивної до кожного службовця оцінки не лише професійних, а й моральних якостей;

- принцип службового зростання – постійне навчання державних службовців («навчання протягом всього життя»), проведення атестацій;

- забезпечення стабільності державної служби – унеможливлення впливу змінності політичних сил чи керівництва на змінність персоналу;

- забезпечення систематичного оновлення кадрів сприяє попередженню старіння персоналу;

- дотримання законодавства при вирішенні кадрових питань підкреслює демократичність, законність, прозорість процедур кадрового забезпечення (формування резерву, навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовка, просування по службі, вихід на пенсію);

- оцінювання діяльності кожного державного службовця

індивідуально і в колективі з врахуванням суб'єктивних та об'єктивних факторів при виконанні поставлених завдань;

- врахування індивідуальних якостей та організаційних вимог при зарахуванні на державну службу чи просуванні по службі;

- принцип однорідності вимог – застосування однакових вимог до державних службовців та кандидатів на посаду державного службовця в залежності від сфери діяльності.

Під функціями кадрового забезпечення державного управління ми розуміємо окремі напрямки роботи з кадрами (персоналом) органів державного управління. До таких функцій, на нашу думку, слід віднести: залучення (комплектування) органів державного управління висококваліфікованими, морально стійкими кадрами; вивчення та аналіз стану роботи з відбору, розстановки, зміцнення та збереження професійних кадрів, навчання і виховання працівників, розробки заходів щодо вдосконалення цієї роботи; впровадження новітніх методів і форм роботи з кадрами; вивчення ділових та моральних якостей державних службовців, створення резерву персоналу; проведення службового атестування державних службовців; планування потреб органів державного управління; організацію та здійснення заходів щодо профілактики порушень законності в діяльності органів державного управління; організацію ведення обліків порушень законності і надзвичайних подій серед особового складу, аналіз та узагальнення такої інформації; організацію роботи щодо здійснення наставництва над молодими працівниками; вирішення соціально-побутових проблем працівників, питань надання встановлених чинним законодавством пільг та допомоги [12, с. 46-47].

Перелік функцій кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного виду врядування, який найбільш повно відповідає сучасним умовам суспільного розвитку:

- розробку планів роботи із кадрами, визначення щорічних потреб у кадрах для державних органів, формування замовлення на підготовку майбутніх державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців;

- аналіз кадрового складу державних органів;

- розробку та впровадження дієвої системи формування кадрового резерву у відповідності до щорічних потреб, контроль

за відповідністю кандидатів встановленим вимогам;

- залучення кваліфікованих кадрів шляхом систематичного оновлення системи відбору та запровадження інноваційних технологій;

- забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

- оцінювання результатів діяльності державних службовців;

- здійснення соціального захисту службовців;

- розроблення систем вдосконалення відбору, розстановки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, соціального захисту державних службовців;

- розроблення систем відбору кадрів у відповідності до вимог сьогодення;

- розроблення систем заохочень (мотивацій) як необхідної складової їх ефективної діяльності;

- підвищення авторитетності державної служби, шляхом проведення профорієнтаційних заходів серед населення держави [16, с. 2].

Особливість методів кадрового забезпечення в органах державного управління полягає у тому, що вони застосовуються в процесах управління для забезпечення реалізації завдань держави, відтак є офіційними та регламентованими. Вони виводяться із методів демократичного врядування, тому мають бути: реальними, різноманітними, гнучкими. До умов застосування методів кадрового забезпечення за демократичного врядування належить комплексність та відсутність протиставлення.

До методів кадрового забезпечення державного управління належать: додаткові функціональні навантаження за окрему оплату, перерозподіл завдань, внутрішній конкурс, суміщення посад, ротація кадрів [12, с. 49].

До методів кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування належить: метод заохочення (стимулювання); нормативний метод; історичний метод; порівняльний метод; метод прогнозування; метод системності; метод професійного відбору кадрів; метод професійного вдосконалення; метод оновлення кадрів [16, с. 2].

Важливим проявом ефективного кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування є

планування потреб у персоналі. Планування персоналу передбачає систематичний підбір кваліфікованих кадрів на основі використання вже працюючих (внутрішній потенціал) та бажаючих працювати (зовнішній потенціал).

Науковцями було розроблено методи планування потреб у персоналі й встановлено, що до них належить [17, с. 231-232]:

- метод екстраполяції – перенесення існуючої в організації ситуації на плановий період з урахуванням коефіцієнтів, що враховують зміни виробничих показників. Підходить для планування потреби персоналу на короткий період часу і для організації з досить стабільною системою, що працюють у мало мінливих умовах зовнішнього середовища. У сучасних українських умовах така ситуація трапляється не так уже й часто;

- метод експертних оцінок є важливим елементом планування кадрів під час якого відбувається внесення редакційних поправок в остаточний план експертами;

- багатофакторний аналіз функціонального поділу управлінської праці – має виключно рекомендаційний характер, оскільки в умовах державної служби відсутня жорстка залежність між виробничими чинниками і чисельністю персоналу;

- економіко-математичні методи з використанням комп'ютера для перспективного планування персоналу. Використання такого методу дає змогу одночасно використовувати різні методи прогнозування, що істотно підвищує точність прогнозів. Складність застосування методу полягає в отриманні достовірної прогнозованої інформації про майбутні зміни, особливо зовнішнього середовища;

- метод порівнянь більш вдосконалених систем із менш інноваційними;

- розрахунок потреби в персоналі через трудомісткість, тобто через витрати праці (часу) [17, с. 231-232].

Отже, у даному підрозділі розкрито складові ефективного кадрового забезпечення і встановлено, що кадрове забезпечення виступає видом управлінської діяльності та є підсистемою державного управління, однією із сфер кадрової політики, має власну структуру, методи, принципи, функції, спрямоване на забезпечення органів держави висококваліфікованими кадрами, сприяє реалізації функцій держави, передбачає систему заходів щодо підбору, формування резерву, розстановки, оцінки

результатів діяльності, підвищення професійного рівня, перекваліфікацію, припинення державної служби.

1.3. Сучасний стан кадрової політики в державній службі

З набуттям незалежності перед Україною постали складні та стратегічно важливі завдання щодо проведення комплексу реформ у різних сферах суспільно-політичного життя. Питання реформування та модернізації країни є на сьогодні одним із стратегічних пріоритетів української влади. Сучасний розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведення реальних реформ, у тому числі й адміністративних. Однією з важливих складових розвитку держави є кадрове забезпечення реформ, активізація і професіоналізм державних службовців, нарощування та конструктивне використання кадрового потенціалу [18, с. 102].

Світовою тенденцією початку нинішнього століття є визнання того, що людський потенціал є основним ресурсом будь-якої країни і забезпечує її стале економічне зростання і конкурентоспроможність у довгостроковій перспективі. Процеси, які відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного і економічного життя України, вимагають принципово нового ставлення до питання формування та розвитку трудових ресурсів і кадрового потенціалу. Тому формування та реалізація сучасної кадрової політики в Україні потребує ефективного державного кадрового менеджменту і певних системних зрушень у цьому напрямку [18, с. 102; 19, с. 13; 20, с. 219].

Державне управління стрімко та динамічно розвивається. Без удосконалення системи органів виконавчої влади, укомплектування її професійними та відповідальними кадрами неможливий подальший розвиток держави.

На жаль, сьогодні в Україні склалися несприятливі умови щодо збереження і відтворення людських ресурсів і трудового потенціалу [8, 21].

Насамперед, це: несприятливі соціально-економічні умови; проблеми, пов'язані із забезпеченням гарантованого конституційного права громадян на працю та вибір професії; зниження зацікавленості в розвитку якісного трудового потенціалу в умовах занепаду вітчизняного виробництва;

старіння населення, бідність; незатребуваність за нинішньої організаційно-кадрової моделі державного управління знань та інтелекту, сучасних перспективних способів їх застосування у різних сферах, низький рівень інвестування в освіту [19, с.13; 22].

Управлінці є фундаментом управління вітчизняною економікою. В процесі управління сучасним виробництвом, організаціями та установами виникає необхідність використання і переробки різноманітної інформації. Це і створило об'єктивні передумови до виділення із загального складу працівників в окрему групу певної їх частини, які професійно займаються інформаційною діяльністю, яка є основою для прийняття управлінських рішень. У зв'язку зі створенням нових видів технологій зберігання і розміщення інформації, не тільки їх обсяг, а й основні прийоми використання стали основою професіоналізму управлінців [23].

У складі кадрових ресурсів України одне з провідних місць займають державні службовці, діяльність яких відносяться управлінської діяльності, яка стосується галузі державного управління. Сучасні вимоги до побудови демократичної держави висувають багато актуальних питань, серед яких формування ефективного кадрового потенціалу, створення дієздатної державної служби, що може забезпечити вирішення національних завдань і стати ефективним інструментом проведення кадрової політики [19, с. 14].

На жаль, питання розвитку кадрового потенціалу в Україні не має чітко визначених концептуальних засад. Нечіткість нормативно-правових визначень, відсутність системних монографічних досліджень самого явища державної кадрової політики як такої, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення усіх суспільних сфер не тільки не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, а й призводять до наукової плутанини в цьому питанні [8, с. 13].

Зокрема, в Указах Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1 лютого 2012 року № 45 [24], «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року» від 27 червня 2012 року № 411-р [25], Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу» [26] були зроблені важливі акценти стосовно цієї проблеми, але вони залишаються поки що без необхідного організаційного та фінансового забезпечення.

Суттєві причини, які перешкоджають якісному формуванню та розвитку кадрового потенціалу і спонукають до вжиття ефективних заходів щодо покращання ситуації, визначено у Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки [18, с. 105; 19, с.15; 24]:

- відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;

- відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку;

- недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики.

Стратегія державної кадрової політики України на 2012-2020 роки була спрямована на вирішення головних проблем у кадровій сфері: невідповідність кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі; недосконалість законодавчої бази, яка не надає кадровим процесам правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, соціального забезпечення персоналу; відсутність стратегічного управління щодо підготовки кадрів відповідно до потреб суспільства нерозвиненість кадрових інститутів, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб; наявність розриву, певного професійного вакууму між поколіннями кадрового корпусу державного управління; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при виробленні та реалізації державної кадрової політики [18, с. 105; 20, с. 218; 21, с. 5; 27, с. 31-32].

Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки» [24] від 1 лютого 2012 року передбачив три етапи реалізації Стратегії (таблиця 1.4).

Таблиця 1.4

Етапи реалізації стратегії державної кадрової політики
на 2012 – 2020 роки

Етап	Період	Характеристика
Перший етап	2012-2013 роки	передбачав розроблення та прийняття державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики, необхідних нормативно-правових актів для забезпечення реалізації Стратегії; створення Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»; посилення державного контролю за дотриманням стандартів щодо охорони та умов праці; створення профілів професійної компетентності посад державної служби; запровадження ефективної системи формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою для задоволення потреб ринку праці; впровадження системи наставництва; здійснення заходів, спрямованих на формування корпоративної культури; розроблення заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення; удосконалення механізмів детінізації ринку праці
Другий етап	2014-2016 роки	передбачав розроблення та затвердження регіональних і галузевих програм реалізації державної кадрової політики; впровадження електронного урядування; удосконалення системи профорієнтаційної роботи
Третій етап	2017-2020 роки	передбачав удосконалення системи прогнозування розвитку кадрового потенціалу, врахування результатів прогнозів під час розроблення щорічних планів заходів щодо забезпечення реалізації Стратегії; впровадження системи моніторингу державної кадрової політики; створення механізму залучення інвестицій у розвиток кадрового потенціалу

Систематизовано авторами на основі [23].

У фактичному механізмі реалізації та самому процесі реалізації Стратегії є дуже велика кількість недоліків, що мають бути враховані в сучасній кадровій політиці.

Аналізуючи сучасні дослідження науковців [18, 19, 20, 21, 22, 23, 27], можна зробити висновки, що для налагодженого і чітко працюючого механізму реалізації державної кадрової політики в державному управлінні необхідно зробити наступні кроки: реформувати і модернізувати законодавчу базу, яка повинна чітко визначати основні принципи державної політики і практичної роботи в області кадрового забезпечення державного управління, місцевого самоврядування, більш чітко регламентувати зміст державного управління як виду професійної діяльності, видів державної служби;

- забезпечити комплектування органів державної влади та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг;

- впровадити ефективну систему мотивації праці державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінки, просування і переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників;

- сформувати позитивний імідж і пропаганду державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- систематично вивчати оцінку громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

- забезпечити прозорість кадрової політики в сфері державного управління;

- посилити соціально-правову підтримку управлінських кадрів;

- прогнозувати і планувати потреби в кадрах на різних управлінських рівнях;

- створити ефективний кадровий резерв з метою поновлення персоналу і дотримання принципу правонаступності в усіх ланках державного управління за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення;

- створити правові, соціальні, організаційні передумови для успішної реалізації професійного потенціалу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- удосконалити національну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- впровадити систему цільового замовлення на підготовку фахівців в освітній сфері «державне управління» з обов'язковим подальшим працевлаштуванням на посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- створити та ефективно використовувати єдину інформаційну базу випускників навчальних закладів системи професійного навчання управлінських кадрів;
- вивчити світові і вітчизняні тенденції роботи з кадрами державного управління, місцевого самоврядування, поширення кращого досвіду управлінської діяльності;
- впровадити більш досконалу, прозору і об'єктивну процедуру проведення атестації та щорічної оцінки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;
- розвинути незалежні інститути експертної оцінки кадрової роботи.

Пріоритетними напрямками державної кадрової політики сьогодні є: комплектування органів державної влади і закріплення державних службовців; стимулювання професійного зростання, планування кар'єри та ефективного виконання обов'язків на державних посадах; зміцнення службової дисципліни, підвищення престижу державної служби та вирішення питань соціальної захищеності персоналу органів влади; формування кадрового потенціалу та резерву з урахуванням існуючих державних посад і перспектив розвитку державних органів, а також освітніх та вікових змін у складі кадрів; формування та розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів на основі державного замовлення, підвищення ефективності та якості навчання; перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб, уперше прийнятих на державну службу, їх професійна адаптація на відповідних державних посадах [19, с. 18].

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність категорії «кадрова політика».
2. Дайте визначення поняття «державна кадрова політика».

3. Розкрийте зміст кадрової політики в державній службі.
4. Охарактеризуйте законодавчу та нормативно-правову базу забезпечення кадрової політики в державній службі.
5. Дайте визначення поняття «кадрове забезпечення» як складової кадрової політики.
6. Дайте характеристику методам, принципам, функціям кадрового забезпечення.
7. Розкрийте основні проблеми здійснення кадрової політики в державній службі за сучасних умов розвитку держави.
8. Охарактеризуйте пріоритетні напрями розвитку кадрової політики в державній службі України.

РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

2.1. Сутність та види державної служби

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [28] державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

У Енциклопедичному словнику з державного управління дається таке визначення державної служби: професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби обумовлена структурою органів державної влади, розподілом їх повноважень та функцій. У демократичному суспільстві державна служба має забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина через надання фізичним та юридичним особам якісних державних послуг, а також послуг політичному керівництву. Відповідно до Закону України «Про

державну службу» (1993 р.) державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження. Громадяни України користуються рівним доступом до державної служби (ст. 38 Конституції України). Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Відповідно до сучасних умов розвитку держави здійснюються заходи з модернізації державної служби та законодавства, що її регулює, зокрема щодо прийняття нової редакції закону про державну службу, з метою підвищення ефективності державного управління, зміцнення престижу професійної діяльності державних службовців [5, с. 147].

Термін «державна служба» охоплює такі основні сфери, як професійну діяльність соціального прошарку суспільства, наукову і освітню галузі. Важливо, що функціонування цих сфер унормовано відповідною галуззю законодавства [17, с. 22].

Розглядаючи поняття державної служби як професійної діяльності соціального прошарку суспільства, насамперед слід проаналізувати визначення служби в загальному розумінні.

Служба – це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи, яка-небудь сфера діяльності. Під службою розуміють також діяльність, пов'язану з керівництвом, управлінням, прогнозуванням, плануванням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, створюють цінності управління або реалізують його функції [17, 30].

Отже, служба – це професійна діяльність, сфера діяльності, система установ, певний соціально-правовий інститут, створення управлінських цінностей тощо [29, с. 158].

Особливим видом служби є державна служба. Законом України «Про державну службу» (ст. 1) вона визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Інтегровано завдання та функції держави виражаються в

сукупності державних політик у кожній із суспільно значущих сфер.

За такого підходу до визначення державної служби виокремлюються, з одного боку, трудова професійна діяльність осіб у державних органах та їх апараті, з другого - виконання завдань і функцій держави, з третього - джерело оплати праці. Отже, поняття, основні риси, завдання й функції державної служби можна визначити, лише розкривши взаємозв'язки та взаємозалежність державної служби з цілями, завданнями, функціями, формами і методами діяльності держави.

Державна служба об'єднує тих працівників органів влади, хто працює на постійній, професійній основі, отримує заробітну плату з державного бюджету, тобто від держави в особі її органів, і перебуває на посадах в органах державної влади, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури тощо, та вирішує завдання і реалізує функції цих органів [17, с. 22].

У наукових публікаціях питання визначення поняття «державна служба» є дискусійним, оскільки державна служба – багатоаспектне явище.

У таблиці 2.1 наведено ключові точки зору науковців та практиків на поняття «державна служба».

У науковій та навчально-методичній літературі дослідниками виділяються такі загальнотеоретичні ознаки поняття «державна служба»:

- державна служба, насамперед, повинна бути охарактеризована як управлінська діяльність, як основний її різновид у суспільстві, організованому в державу;

- державну службу необхідно розглядати як галузь суспільного поділу праці;

- державна служба – це служіння державі, обслуговування не своїх індивідуальних інтересів і потреб;

- державна служба характеризується особливим предметом праці – інформацією;

- державна служба становить професійну діяльність, одну з різновидів професії;

- державна служба становить здійснення завдань і функцій держави, які конкретизуються через функції державного апарату та механізм держави;

Таблиця 2.1

Аналіз визначень поняття «державна служба»

Автор/джерело	Визначення поняття «державна служба»
О. Западинчук [29, с. 167]	Державна служба є системою, яка забезпечує формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудову і правовий розклад ієрархії посад, формування юридичної відповідальності та стимулювання державних службовців
В. Бурдяк [30, с. 141]	Державна служба є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади й управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків
Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія [31, с. 18]	Державна служба – це практична діяльність з виконання функцій державних органів відповідно до їхньої посадової структури. Питання про державну службу становить окремий напрямок наукових досліджень проблем організації і діяльності державного апарату в аспекті його практичного функціонування
Державна служба : підручник [17, с. 22]	Державна служба - це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін

Узагальнено авторами на основі [17, с. 22; 29, с. 167; 30, с. 141; 31, с. 16].

– державна служба здійснюється в рамках спеціально створеного інституту – державного апарату і механізму держави в

цілому;

– державна служба виражає реальне функціонування, практичну діяльність державного апарату і механізму держави в цілому;

– державна служба – це такий різновид суспільно корисної діяльності, що оплачується за рахунок державного бюджету;

– державна служба – це основний різновид публічної служби.

Істотне значення для розуміння особливостей державної служби має розгляд її відмінностей від служби в недержавних організаціях – політичних партіях, громадських організаціях, приватних підприємствах, що зводяться до такого:

1) функціонування державних органів і організацій спрямовано на вирішення загальнодержавних, і тому політично та законодавчо визначених, завдань, діяльність усіх інших організацій спрямована на задоволення своїх власних корпоративних інтересів;

2) параметри ефективності державної служби більш розмиті і не можуть розумітися тільки як співвідношення витрат та прибутку, а оцінюються за допомогою цілого ряду додаткових критеріїв – справедливості, суспільних очікувань і т. д.;

3) організація державної служби структурована в масштабах держави, ієрархічна і строго формалізована з чітким визначенням кола прав і обов'язків, підзвітності, відповідальності службовців на відміну від служби в недержавних організаціях, що здійснюється в умовах менш регламентованого режиму;

4) державна служба здійснюється в чітко визначеному правовому полі, тому якщо державний службовець може діяти тільки в межах службових повноважень, то відносно недержавних організацій, що служать, особливо приватних підприємств, діє загально дозволений принцип правового регулювання;

5) здійснення державно-владних повноважень на відміну від функціонування недержавних інститутів у демократичному суспільстві безпосередньо підконтрольне судовому й іншому видам контролю, наприклад, з боку засобів масової інформації [31, с. 22].

На законодавчому рівні питання про види державної служби не знайшло свого відображення. У дослідженнях сучасних науковців існують різні точки зору щодо цього питання.

На рис. 2.1 класифікація видів державної служби відповідно до ознак класифікації, що найбільш часто зустрічаються у наукових джерелах.

До цивільної служби належать ті цивільні службовці, які працюють в органах державної влади та їх апараті і не мають спеціальних звань, здійснюють так би мовити звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Такі працівники мають статус «державних службовців» у вузькому розумінні і можуть отримувати розряди або ранги державної служби.

До спеціалізованої служби належать ті службовці, які працюють або служать переважно в органах державної влади зі спеціальним статусом і мають спеціальні звання (класи, чини тощо), виконують специфічні функції (дипломатичні, санітарно-епідеміологічні, пожежні, податкові, контрольно-ревізійні, суддівські, прокурорські, природоохоронні, митні, фельд'єгерські, гірничорятувальні тощо). На них поширюється статус «державних службовців» у широкому розумінні.

До мілітаризованої служби належать ті службовці, які служать переважно у воєнізованих державних органах і мають військові та прирівняні до них спеціальні звання й наділені відповідними повноваженнями, а їх діяльність регулюється спеціальними законами [34, с. 97].

Поширеною серед вітчизняних дослідників є класифікація державної служби запропонована Концепцією реформи адміністративного права, яка відштовхується від широкого розуміння державної служби і виділяє наступні види:

а) професійна державна служба, яка складається з:

- адміністративної державної служби (служба в державних органах, їхньому апараті, органах місцевого самоврядування);

- спеціалізованої державної служби (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні, дипломатичні тощо);

- цивільної державної служби (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи);

б) поза професійна державна служба, яка включає в себе наступні посади:

- державні політичні посади (президент, міністри, народні депутати та ін.);

- посади патронатної служби (керівники прес-служби,

радники, помічники, консультанти);

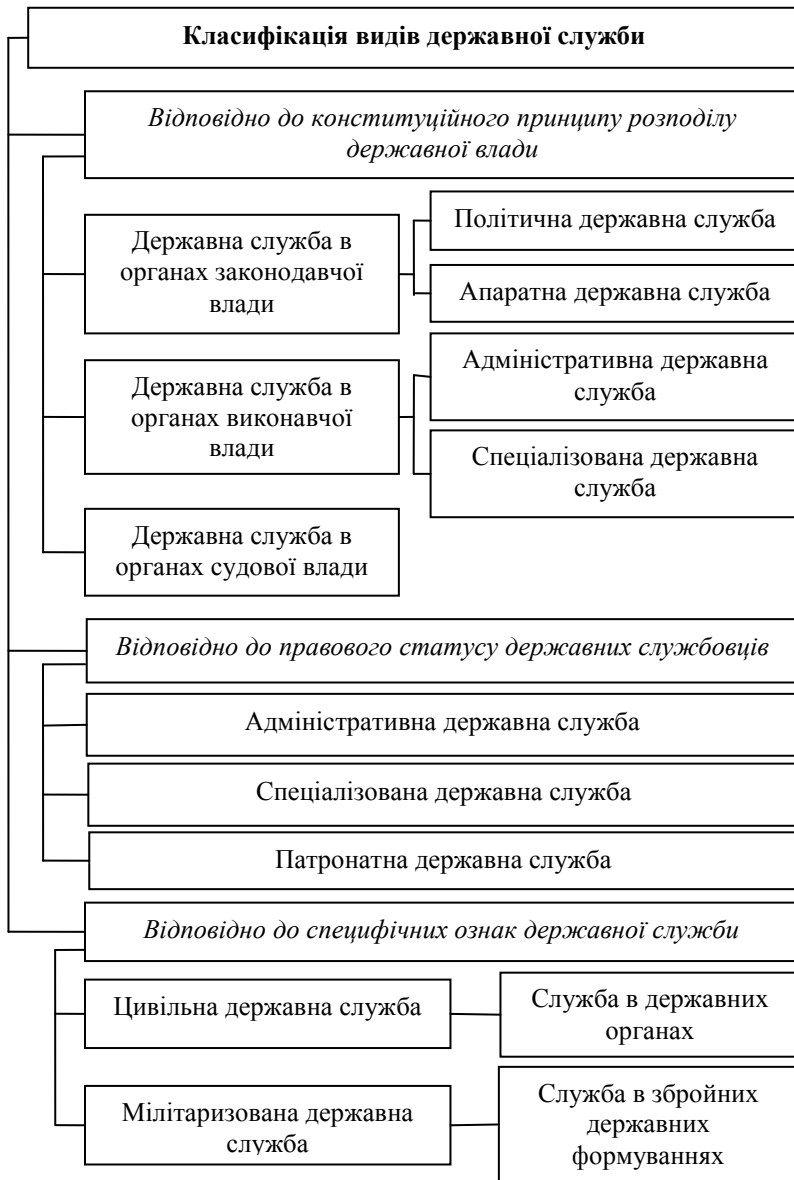


Рис. 2.1 Види державної служби

Розроблено авторами на основі [32, с. 202, 206-207; 33, с. 41-42] та власних спостережень.

- допоміжні (обслуговуючі) посади (референти, секретарі та ін.) [33, с. 42].

В. Малиновський пропонує наступну класифікацію видів державної служби:

а) загально функціональна (адміністративна служба)

служба в органах представницької, виконавчої та судової влади;

б) спеціалізована служба – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, збройних силах, митниці, податкових органах, дипломатична служба тощо;

в) цивільна служба – служба в державних закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, промисловості тощо [35, с. 436].

Як критерій для класифікації видів державної служби може слугувати устрій держави. Залежно від адміністративно-територіального устрою держави, виділяють особливості державної служби в унітарних та федеративних державах. В останніх має місце федеративна державна служба та державна служба в суб'єктах федерації [33, с. 42].

Кожний вид державної служби має своє правове оформлення, характеризується особливими ознаками і спеціальним правовим статусом. Зміст кожного виду державної служби встановлено відповідними нормативними актами, що закріплюють його правове становище.

Державна служба більшості країн складалася протягом тривалого історичного розвитку. Кожне суспільство, зважаючи на соціальні характеристики, національну філософію, менталітет та ідеологію, вірування і традиції, виробляє власне розуміння функцій держави. У той же час, незважаючи на різноманіття держав, простежуються деякі подібні риси систем державної служби.

2.2. Державна служба: мета, основні завдання та функції

Сучасні органи державної влади є складними комплексними організаціями. Запорукою успішного функціонування організації, тобто досягнення цілей діяльності, є науково обґрунтований вибір її цільової, функціональної та організаційної структур, упорядкування технологічних управлінських та операційних

(процедурних) процесів [17, с. 24].

Організаційна діяльність державної служби зазвичай спрямовується на надання певних послуг суспільству. Саме тому державна служба потребує оптимального, у тому числі узгодженого по вертикалі і горизонталі, визначення цілей, повноважень, структури органів, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування і відповідну поведінку як органу в цілому, так і його державних службовців [17, с. 24].

Те саме стосується і визначення технологічних управлінських і виконавських процесів в організації. Проектування та конструювання функціональних і організаційних структур мають базуватися на цільовому підході, у тому числі з урахуванням застосування програмних методів досягнення цілей функціонування органу (тобто програмно-цільова діяльність органу влади) та підвищення ефективності діяльності органу [17, с. 24; 30, с. 144].

При формуванні мети визначаються такі напрями: як державний соціальний інститут вона повинна сформулювати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку державної служби з життям народу, тобто має розкрити свою соціальну природу; вона має створити об'єктивну систему щодо вияву й відбору людей для роботи в держапараті [31, с. 38].

Таким чином, мета державної служби розглядається як упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантантами державної служби [31, с. 38; 36, с. 61].

Для досягнення даної мети можна виділити основні завдання державної служби, тобто засоби досягнення мети:

- забезпечення й охорона конституційного ладу в Україні;
- забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення суспільного добробуту;
- забезпечення стабільності в політичній і соціально-економічній сферах держави;
- підготовка суспільної безпеки і правопорядку;
- вплив на організації, установи і підтримка публічних організацій;

- комплектування персоналу державних органів висококваліфікованими службовцями;
- визначення порядку підбору кадрів, просування в службовій діяльності;
- створення економічних, соціальних, правових та інших умов, необхідних для діяльності державних службовців.

На рис. 2.2 авторами систематизовано та узагальнено мету, завдання та виділено функції першого та другого рівня.

У загальній теорії управління поняття «функція» є формою, способом прояву залежності між різними соціальними процесами в рамках даної суспільної системи. Виділяються функції, без яких не може здійснюватися жоден управлінський цикл: аналіз, рішення, організація, регулювання, контроль і облік [36, с. 62].

Цей набір може бути доповнений і іншими функціями. При цьому кожна з них може ділитися на під функції. Однак усі вони здійснюються в межах управлінського циклу, який можна визначити як сукупність цілеспрямованих і безупинних дій, що здійснюються суб'єктом управління в часі і просторі для досягнення поставлених цілей [17, с. 26].

Виявляючи основні функції державної служби в соціальному аспекті, уточнимо, що розуміння соціальної функції тісно пов'язане з ідеєю соціальної події, яка відбувається (чи може відбутися) в певній соціальній системі, де функція є комплексом процедур, необхідним для підтримки і сприяння роботі цієї системи. Різновиди функцій і їхній конкретний зміст у кінцевому підсумку визначаються природою соціальної організації, поділом праці в її рамках, спеціалізацією елементів (підсистем) і їхньою кооперацією [36, с. 63].

Функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [29, с. 166; 31, с. 39].



Рис. 2.2. Мета, завдання, функції державної служби

Узагальнено авторами на основі [17, с. 25-26; 31, с. 38; с. 63].

На рис. 2.3 надано характеристику функцій першого та другого рівня.

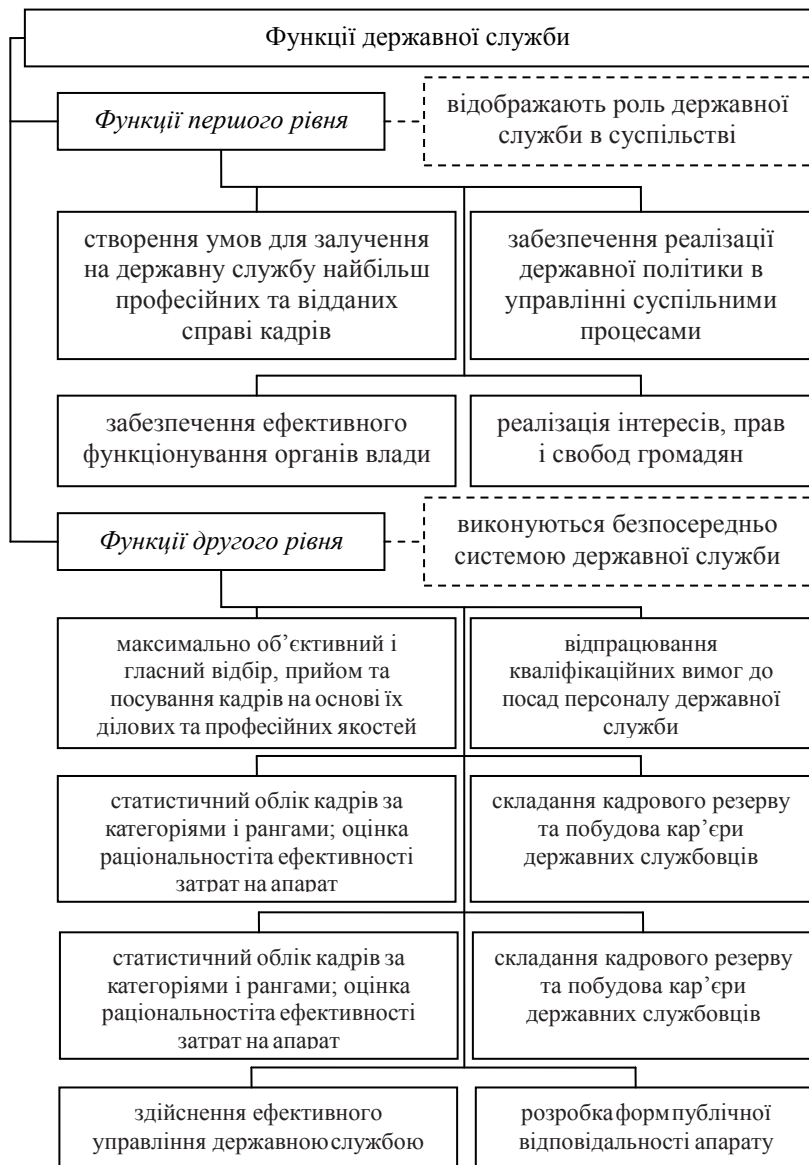


Рис. 2.3. Функції державної служби
Систематизовано авторами за [30, с. 144; 36, с. 63].

Окрім зазначених на рис. 2.3 функцій державної служби, в наукових публікаціях зустрічається дещо інша їх класифікація (таблиця 2.2).

Таблиця 2.2

Класифікація функцій державної служби за ознаками

Ознака	Види функцій	Характеристика
1	2	3
з погляду соціального аспекту	соціальної організації	забезпечити ефективне функціонування всіх трьох гілок влади, з метою реалізації інтересів, прав і свобод громадян
	соціальної комунікації та соціальної інформації	збір, накопичення інформації про соціальні процеси в суспільстві
	виховна, регулювання, контролю	регулювати та контролювати суспільні відносини
з погляду управлінського аспекту	інформаційно-аналітична	збір і аналіз інформації для здійснення управлінської діяльності
	планово-прогностична	передбачення розвитку процесів у системі державної діяльності, застосування досягнень науково-технічного аналізу для ефективності діяльності державних службовців
з погляду управлінського аспекту	підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм)	визначення пропорцій, темпів, напрямів у розвитку різних процесів у системі державного управління
	організації і виконання прийнятих державним органом рішень	розумне впорядкування структури органів держави, штатів, персоналу, процесів державного управління; гармонічне функціонування елементів системи державного апарату, узгодження діяльності різних державних органів; оперативне регулювання державно-службових

Продовження таблиці 2.2

1	2	3
		відносин
	контролю	установлення відповідальності або невідповідальності фактичної діяльності державної служби
з погляду функцій права	регулятивна	правовий статус державного службовця (права обов'язку, заборони та ін.), який дає можливість регулювати суспільні відносини
	охоронна	забезпечує можливість державному службовцю в управлінні використовувати міри попереджувального, примусового, відбудовного характеру, забезпечуючи при цьому в державі режим законності
	інтеграційна	державна служба є визначеними правовими засобами в забезпеченні й захисті інтересів громадянина і людини; створенні економічної та політичної стабільності в державі. Дана функція дає можливість з'єднання (інтеграції) всіх елементів політичної системи для задоволення всіх важливих інтересів суспільства
з погляду функцій права	забезпечувальна	практичне виконання державною службою завдань і функцій держави і його апарату
	комунікативна	накопичення інформації про процеси, що відбуваються всередині держави, державних органів для використання реформування діяльності державної служби

Продовження таблиці 2.2

1	2	3
з погляду функції державної адміністрації	регулююча	реалізація політики держави в цілому, тобто регулювання всіх сторін діяльності держави – економічної, культурної, політичної та ін.
	примус	застосування примусових заходів як необхідний елемент законності
	постачально-відповідальний	захист прав, свобод людини і громадянина, становлення незалежної судової влади
	організаційна	створення єдиної системи державної служби
	правотворча	розробка і прийняття правових актів, необхідних для діяльності і поліпшення державної служби
	контроль	забезпечення необхідного державного контролю у сфері управлінської діяльності держави

Систематизовано авторами за [31, с. 39-40; 36, с. 63].

Окрім вище зазначеного функції державної служби можна поділити на основні та специфічні. У свою чергу, основні й специфічні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні.

Основні функції державної служби – це загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління [17, с. 26-27].

Однією з найважливіших функцій державної служби, що виникла з прийняттям Конституції України, яка встановила багатопартійну систему в Україні, є політична функція. Через цю функцію державна служба реалізує державну політику, вироблену Президентом, парламентом і вищим органом виконавчої влади. Державна служба покликана забезпечити стабільне державне управління та врівноважити дії різних політичних сил. Державний службовець виконує свій службовий

обов'язок в інтересах держави, а вона має гарантувати стабільну державну службу [17, с. 26].

Разом з тим перелік функцій державної служби має бути доповнений деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей та завдань державної служби, а саме [17, с. 27-28]:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;

- розробка нормативно-правового забезпечення державної служби;

- планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;

- аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади;

- нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;

- розробка та запровадження сучасних типових схем управління та їх методичного забезпечення;

- визначення й унормування профілів професійної компетенції посад державної служби;

- визначення рівнів професійної компетенції осіб;

- удосконалення соціально-правових умов і гарантій, потрібних для діяльності державних службовців;

- організація і методичне керівництво професійною підготовкою та післядипломною освітою державних службовців;

- формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади тощо;

- створення та запровадження правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців;

- інформування громадськості про діяльність органів державної влади та державних службовців;

- контроль за дотриманням законодавства про державну службу і діяльністю її персоналу.

Специфічні загальні функції державної служби, з одного боку,

можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації. Спеціальні функції державної служби відображають в органах державної влади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією їх завдань та виконанням їх функцій, або особливості об'єкта управління [17, с. 28-29; 31, с. 40].

Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Так, спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління. До спеціальних функцій державної служби можна віднести [17, с. 28-29; 31, с. 40-41]:

- розробку та введення нормативів чисельності, матеріальних, фінансових і трудових витрат органів державної влади;

- обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу;

- вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності державних службовців;

- розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах державної влади із спеціальним статусом.

Для функціонування державно-управлінського апарату необхідним є формування, реалізація принципів державної служби.

2.3. Принципи функціонування державної служби

Принципи державної служби зумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного устрою, державного управління, державного механізму та державного апарату. Конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства та нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України [17, с. 29].

Питання принципів державної служби не залишається поза увагою сучасних вчених-дослідників. Коло цього питання серед науковців точаться дискусії стосовно не тільки переліку та характеристики принципів державної служби, а стосовно самого визначення поняття «принципи державної служби».

В таблиці 2.3 наведено аналіз поглядів різних вчених стосовно сутності поняття «принципи державної служби».

Таблиця 2.3

Аналіз поглядів на визначення поняття
«принципи державної служби»

Автор/джерело	Визначення сутності принципів державної служби
1	2
Г. Сабадош [4, с. 40]	Принципи державної служби — це базові ідеї, які відображають об’єктивні закономірності становлення та розвитку державної служби, напрями реалізації компетенцій, завдань, функцій державних органів, повноважень державних службовців, зумовлюють цінність і соціальну значимість функціонування інституту державної служби.
Державна служба: підручник [17, с. 29]	Принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об’єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави.
В. Васильківська [37, с. 87]	Принципи державної служби «rincipium» – основні, найзагальніші, вихідні положення) означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби
О. Западничук [29, с. 162]	Принципи державної служби це основоположні ідеї, настанови, що виражають об’єктивні закономірності та науково обґрунтовані напрями реалізації компетенцій, завдань і функцій державної служби
Теоретичні засади та організаційні	Принципи державної служби – це основоположні ідеї, які відображають об’єктивні закономірності та

Продовження таблиці 2.3

1	2
механізми реформування державної служби в Україні : монографія [31, с. 42]	визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади, і, зокрема, у системі державної служби

Складено авторами на основі [4, с. 40; 17, с. 29; 29, с. 162; 31, с. 42; 37, с. 87].

Принципи державної служби зумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного устрою, державного управління, державного механізму та державного апарату. Конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства та нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Отже, принципи державної служби охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби [17, с. 29].

Принципи державної служби об'єктивно:

- визначають сутність державної служби, її найважливіші риси;

- висвітлюють загальний характер управлінської, нормо-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої діяльності державних службовців та інші її сторони;

- встановлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби; зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;

- віддзеркалюють об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин;

- закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби [17, с. 30].

За змістом принципи державної служби являють собою орієнтири, певні засади з упорядкування громадських відносин,

управління соціальними явищами і процесами. Вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних органах системи державного управління, взаємодію та спільну спрямованість на реалізацію поставлених цілей. На основі принципів державної служби організується сам процес адміністративного управління, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість здійснення управлінських функцій, вибору методів, прийомів управлінського впливу [17, с. 30; 38; 39].

Принципи державної служби класифікуються за певними ознаками (рис. 2.4).

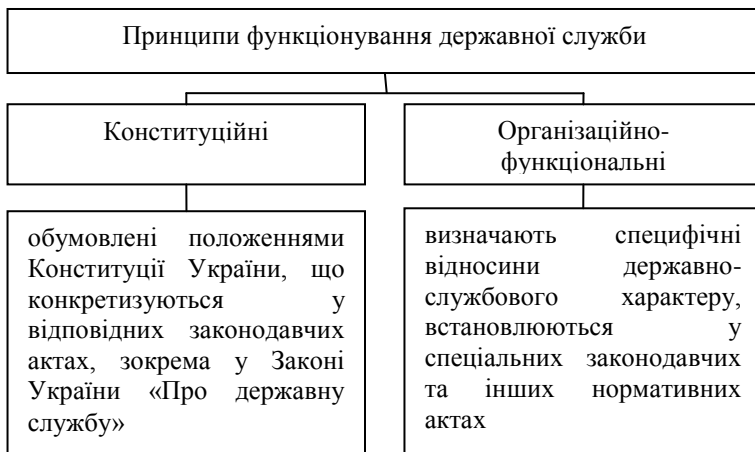


Рис. 2.4. Класифікація принципів функціонування державної служби

Складено авторами на основі [17, с. 30; 30, с. 145; 31, с. 42; 38; 39].

Отже, за час незалежності України принципи функціонування державної служби зазнали значної трансформації (таблиця 2.4), були суттєво перероблені та доповнені. На сьогоднішній день у відповідності до останньої редакції Закону України «Про державну службу» державна служба функціонує з дотриманням таких принципів [28]:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

Таблиця 2.4

Трансформація принципів функціонування державної служби

Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723-XII	Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050-VI	Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII
служіння народу України	патріотизм та служіння українському народу	патріотизм
демократизму і законності	законність	законність
гуманізму і соціальної справедливості	-	-
пріоритету прав людини і громадянина	-	-
професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	професіоналізм	професіоналізм
персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни	персональна відповідальність державного службовця	-
дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування	-	-
дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	-	-
-	верховенство права	верховенства права
-	політична неупередженість	політична неупередженість
-	добросесність	добросесність
-	прозорість діяльності	прозорість
-	рівний доступ до державної служби	забезпечення рівного доступу до державної служби
-	-	ефективності
-	-	стабільності

Розроблено авторами на основі [28; 41;42; 43, с. 155; 44, с. 116].

2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

До організаційно-функціональних принципів більшість дослідників відносять такі принципи [17, 30, 37, 38, 39]:

– обов’язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень та згідно із законодавством України;

- єдність основних вимог, що висуваються до державних службовців;
- професіоналізм, компетентність, чесність, порядність, ініціативність, відданість справі при виконанні посадових обов'язків;
- прозорість у здійсненні державної служби;
- персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за неналежне виконання своїх посадових обов'язків;
- дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян;
- соціальна захищеність державних службовців.

Принципи державної служби є винятково важливими для організації й функціонування системи державної служби, адже вони вказують на сутнісні характеристики - найважливіше у змісті й значенні державної служби [17].

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «державна служба».
2. Охарактеризуйте види державної служби.
3. Розкрийте мету та основні завдання функціонування державної служби.
4. Охарактеризуйте класифікацію функцій державної служби за ознаками.
5. Розкрийте функції першого та другого рівня а також принципи функціонування державної служби.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Формування кадрової політики в державному управлінні

Механізм державної кадрової політики – це сукупність ітераційних процесів формування, реалізації, оцінювання та коригування стратегічних завдань і заходів державної кадрової політики [45, с. 51]

Основою механізму кадрової політики є теоретико-методологічна база, яка спрямовує кадрову роботу і ґрунтується на критеріях, оцінках, принципах відбору і розстановки персоналу [46].

Формування державної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог за умови послідовної реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів. Реалізуючи весь спектр заходів, важливо зберегти оптимальне співвідношення новацій і спадкоємності, перспективності та прагматизму [18, с. 103; 46; 47, с. 15].

З урахуванням того, що «державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг», потрібно визначати й основні цілі реалізації державної кадрової політики, якими є [48, с. 204; 49, с. 125]:

- залучення до роботи в державному управлінні висококваліфікованих спеціалістів з різних сфер;
- формування кадрового резерву управлінського персоналу;
- посилення вимог до моральних якостей осіб, що залучаються до управлінської діяльності;
- упровадження сучасних технологій управління персоналом; – активізація профорієнтаційної роботи;
- забезпечення державної підтримки наукових досліджень у сфері розвитку людського потенціалу тощо.

Механізм формування кадрової політики в державному управлінні зумовлений необхідністю забезпечення її ключових

складових, розв'язанням пріоритетних проблем розвитку кадрового потенціалу у сфері державного управління, і має враховувати певні завдання [17, с. 179].

Завдання механізму формування кадрової політики в державному управлінні включають ось що:

- розроблення концептуальних підходів, програм відновлення, розвитку та використання кадрових ресурсів;

- нормативно-правове забезпечення кадрової політики, зокрема стосовно професійної етики, підстав і процедур притягнення державних службовців до відповідальності за її порушення;

- приведення системи роботи з персоналом в Україні у відповідність із стандартами ЄС;

- формування національного кадрового резерву та проведення з ним системної роботи;

- створення умов для формування кадрової еліти, ротації та всебічної підготовки;

- створення складових загальнонаціональної кадрової системи - регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку;

- сприяння розвитку партнерських засад у реалізації державної кадрової політики та її регіональних складових з органами місцевого самоврядування;

- посилення професіоналізації державного управління та формування його потужного кадрового потенціалу;

- створення системи професійної орієнтації та адаптації молоді до роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування;

- стимулювання творчості в усіх видах управлінської діяльності [17, с. 179; 46].

У наукових дослідженнях та публікаціях авторами виділяються різні складові етапи механізму формування кадрової політики в державній службі. Кількість етапів формування також є різною. Так, наприклад, дослідники Я. Юрик та І. Жук загальну схему формування державної кадрової політики вважають доцільним розділити на два етапи: проблемного аналізу; управлінського синтезування.

Призначення першого етапу – виявлення основних проблем у сфері державної кадрової політики, систематизація проблемного

поля (постановка завдань). Завершується цей етап генерацією ідей щодо вирішення завдань (розв'язання проблем) у сфері державної кадрової політики.

Другий етап включає перехід від ідей, згенерованих на попередньому етапі, до вироблення управлінських рішень у просторі державної кадрової політики та створення, а також програмного пакетування в коротко-, середньо- та довгострокових перспективах необхідних нормативно-правових актів чи інших розпорядчих документів щодо регулювання питань управління персоналом [45, с. 51].

Інша група дослідників у процесі розробки державної кадрової політики виділяють такі етапи: розробка кадрової доктрини; формування концепції державної кадрової політики, визначення її змісту; розробка програм; розробка та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, розв'язання її окремих проблем. [18, с. 103; 49, с. 125].

І. Чухлебов, роблячи огляд у своєму дослідженні розкриває три етапи, наголошуючи, що формування кадрової політики здійснюється у декілька етапів. Кожний етап вимагає виконання певних чітких дій для досягнення конкретної цілі. Він погоджується з дослідниками В. Мартиненко та Н. Руденко, які визначають три етапи: нормування, програмування та моніторинг [27, с. 21-22].

На етапі нормування здійснюються такі заходи:

- 1) проводяться аналіз корпоративної культури, стратегії і стану розвитку організації;
- 2) виявляють можливі зміни цілей роботи з персоналом;
- 3) описують вимоги до працівників, можливості їх зростання та розвитку здібностей.

Метою цього етапу є узгодження принципів і цілей роботи з персоналом із стратегічним розвитком організації. На цьому етапі доцільно описати вимоги до працівника органу публічної адміністрації, принципи його роботи в органі, можливості зростання, вимоги до розвитку певних здібностей [27, с. 21].

На етапі програмування ставиться мета розробити програми, шляхи досягнення цілей кадрової роботи з урахуванням умов та можливих змін ситуації.

Заходами, що здійснюються на цьому етапі є:

- 1) розробка системи заходів по досягненню цілей у формі

документу з урахуванням дійсного стану і обов'язково з урахуванням можливих змін;

2) розробка програм добору персоналу через різні джерела з використанням засобів масової інформації або своїх співробітників;

3) розробка тестів, опитувальних анкет, запитань для проведення співбесіди при відборі та прийнятті на роботу, творче завдання та інше.

На цьому етапі необхідно побудувати систему процедур і заходів щодо досягнення цілей з урахуванням як теперішнього стану, так і можливостей змін. Важливий параметр, що впливає на розробку таких програм, — представлення про прийнятні інструменти і способи впливу, їхнє узгодження з цінностями органу публічної адміністрації. Наприклад, у ситуації закритої кадрової політики нелогічно розробляти і використовувати програми інтенсивного набору персоналу через кадрові агентства, засоби масової інформації. У цьому випадку при наборі важливо звертати увагу на знайомих своїх працівників, учнів корпоративних навчальних закладів. Для корпоративної культури з елементами органічної організаційної культури, що культивує дух «єдиної родини», недоцільно при наборі використовувати строгі і жорстокі психологічні тести, більше уваги варто приділяти процедурам співбесід, груповим заходам, моделюванню реальних виробничих ситуацій [27, с. 21].

На моніторингу персоналу здійснюється:

1) аналіз стану кадрового потенціалу;

2) розробляється програма постійної діагностики та конкретних заходів щодо розвитку знань, умінь та навичок персоналу;

3) здійснюється оцінка ефективності кадрових заходів;

4) проводиться постійний моніторинг персоналу, контролю виконання програм оцінки, атестації та планування кар'єри, створення та підтримки ефективного робочого клімату.

Мета даного етапу – розробка процедур діагностики і прогнозування кадрової ситуації. Необхідно виділити індикатори стану кадрового потенціалу, розробити програму постійної діагностики і механізм вироблення конкретних заходів для розвитку і використання знань, умінь і навичок персоналу. При цьому є доцільною оцінка ефективності кадрових програм і

розробка методики їхньої оцінки [27, с. 22].

З урахуванням вище зазначеного авторами систематизовано складові механізму формування кадрової політики в державній службі (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Складові елементи механізму кадрової політики в державній службі

Розроблено авторами з урахуванням [18, с. 103; 27, с. 21-22; 45, с. 51; 49, с. 125] та власних спостережень.

Розроблення концептуальних засад державної кадрової політики потребує врахування:

- наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість);
- критичного осмислення та творчого застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та кадрової діяльності;
- реального стану кадрового корпусу держави;
- критичного аналізу зарубіжного досвіду роботи з кадрами, його адаптації в Україні, беручи до уваги традиції та особливості менталітету [18, с. 104].

Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси:

- системність, що враховує різні аспекти кадрових питань - економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;
- наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;
- єдність та багаторівневність щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;
- перспективність, що визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;
- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- моральність — виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;
- законодавча забезпеченість.

Саме ці риси, що стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності і сутнісної визначеності, уможливають її вплив на всі кадрові процеси в державі. Розроблення та впровадження науково обґрунтованої державної кадрової політики є нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян [18, с. 104].

3.2. Реалізація кадрової політики в державному управлінні

Реалізації кадрової політики в державному управлінні повинна забезпечувати: спрямованість на забезпечення потреб людини; пріоритетність національних інтересів; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень, відповідальності та оплати праці; політичний нейтралітет; відкритість до громадян; урахування особливостей регіонів; адміністративна культура управління та етика [50, с. 60].

Механізм реалізації державної кадрової політики має три рівні (рис. 3.2):



Рис. 3.2. Рівні механізму реалізації кадрової політики

Узагальнено авторами на основі [5, с. 420].

– перший, вищий рівень – соціально-політичний – подає механізм реалізації державної кадрової політики як систему кадрової діяльності, спрямовану на кадрове забезпечення сучасного етапу розвитку держави і суспільства;

– другий рівень – структурно-організаційний – визначає механізм реалізації державної кадрової політики як систему закладів, організацій і заходів, що дають хід усій кадровій політиці;

– третій рівень – технологічний – визначає це явище як сукупність принципів, форм і методів впливу та технологій, що застосовуються з метою вирішення конкретних кадрових завдань [5, с. 420].

Як вже зазначалося у попередніх розділах (рис. 1.3), реалізація державної кадрової політики охоплює всі аспекти суспільного життя країни і спрямована на досягнення:

- у соціальному аспекті-високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

- в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами;

- в інституційному аспекті – удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

- в організаційному аспекті – розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності [46; 47; 51, с. 3-4; 52, с. 7].

Реалізація кадрової політики в державному управлінні передбачає переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на персоно-центричну. У зв'язку з цим доцільно розглядати розвиток системи державного управління як сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін [18, с. 104].

На думку багатьох вчених теоретиків та практиків пріоритетними напрямами механізму реалізації ефективної державної кадрової політики повинні стати [18, с. 106; 49, с. 126; 50, с. 60]:

- забезпечення професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування, комплектування органів державної влади та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг;

- формування управлінської ланки за професійно ціннісними ознаками;

- здійснення системної, на програмній основі, роботи з молодими лідерами;

- розвиток законодавчої бази, яка має чітко визначати

основні засади державної політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення державного управління, місцевого самоврядування, більш чітко регламентувати зміст державного управління як виду професійної діяльності, видів державної служби;

- прогнозування і планування потреби в кадрах на різних управлінських рівнях, розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійно кадрової структури державного управління, кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг;

- створення ефективного кадрового резерву з метою оновлення персоналу й дотримання принципу наступності в усіх ланках державного управління за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення;

- визначення основних принципів і порядку його формування;

- нормативно-правове, інституційне, організаційне, методичне забезпечення роботи з резервом кадрів;

- створення правових, соціальних, організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого та інноваційного компонентів у їх роботі;

- посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;

- упровадження ефективної системи мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників;

- формування позитивного іміджу та пропаганда державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;

- розроблення критеріїв та вироблення інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності управлінської праці, посилення контролю у сфері управлінської діяльності, запровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури проведення атестації і щорічного оцінювання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, розвиток незалежних інституцій

експертної оцінки кадрової роботи й адміністративного аудиту, систематичне вивчення оцінки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– забезпечення прозорості кадрової політики у сфері державного управління, створення на рівні окремих регіонів консультаційно-наглядових рад (із числа керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представників політичних партій, громадських об'єднань, провідних науковців, представників ЗМІ та інших), наділених дорадчими функціями щодо призначення осіб на керівні посади в регіоні;

– удосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження системи цільового замовлення на підготовку фахівців в освітній галузі знань «Публічне управління та адміністрування» з обов'язковим подальшим працевлаштуванням на посадах в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, створення й ефективного використання єдиної інформаційної бази випускників навчальних закладів системи професійного навчання управлінських кадрів;

– запровадження механізмів координації діяльності органів та організацій, що мають відношення до здійснення державної кадрової політики у сфері державного управління та місцевого самоврядування;

– вивчення світових і вітчизняних тенденцій роботи з кадрами державного управління, місцевого самоврядування, поширення кращого досвіду управлінської діяльності;

– здійснення програмного, проектного, науково-аналітичного, організаційного забезпечення кадрової політики в державному управлінні, пріоритетне використання на посадах експертів, консультантів керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, кадрів вищої кваліфікації державного управління, місцевого самоврядування.

Крім того, необхідно розробити та впровадити програму з децентралізації державно-управлінських відносин за такими напрямками (рис. 3.3) [18, с. 105].

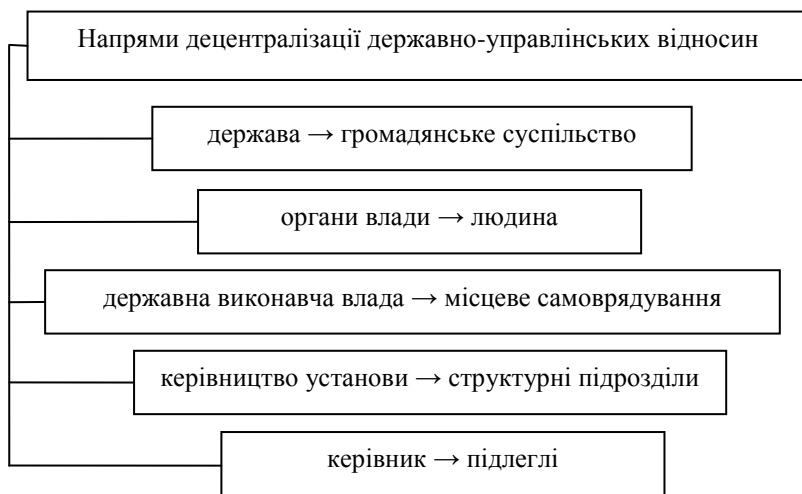


Рис. 3.3. Напрями децентралізації державно-управлінських відносин
Узагальнено авторами за [18, с. 105].

Однак на сьогодні немає законодавчо-нормативного акта, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування та здійснення, насамперед, на регіональному та місцевому рівнях. А це в свою чергу перешкоджає якісному наданню адміністративних послуг. Сучасна кадрова політика реалізується шляхом забезпечення скоординованих дій всіх зацікавлених суб'єктів, що організовують свою діяльність у відповідності до норм чинного національного законодавства. Нормативно-правовим підґрунтям державної кадрової політики є Конституція України, трудове, адміністративне, цивільне та інше законодавство, акти Президента та Кабінету Міністрів України, що спрямовані на регуляцію кадрових процесів [17, с. 179-180; 18, с. 106; 49, с. 126].

Механізм реалізації кадрової політики в державному управлінні являє собою комплекс взаємопов'язаних, структурованих механізмів, що дозволяють реалізувати державну кадрову політику за всіма аспектами суспільного життя країни (рис. 3.4).

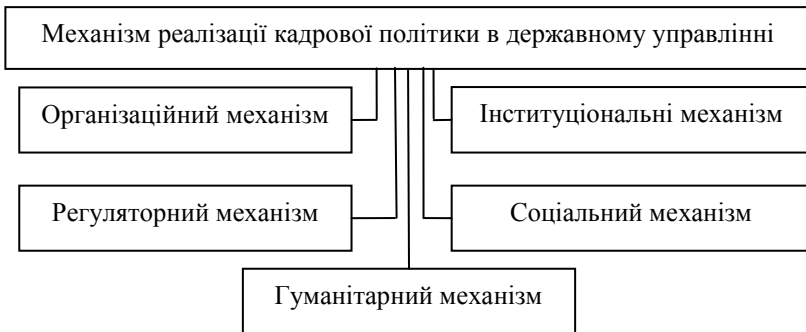


Рис. 3.4. Механізм реалізації кадрової політики в державному управлінні

Систематизовано авторами на основі [17, с. 180-182; 18; 49; 53, с. 135].

Організаційний механізм державної кадрової політики спрямований на забезпечення реалізації таких завдань, а саме [17, с. 180-182; 53, с. 135]:

- створення концептуальних та стратегічних засад формування та реалізації державної кадрової політики;

- визначення необхідного комплексу заходів щодо інтелектуального, методичного, матеріального і фінансового забезпечення кадрових процесів в Україні;

- створення єдиної загальнодержавної системи управління людським капіталом держави, що передбачає такі складові (підсистеми):

- 1) управління персоналом;

- 2) класифікація посад та прозорість кадрових рішень;

- 3) планування та оцінювання результатів діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; оплата праці та забезпечення соціальних стандартів;

- 4) забезпечення суспільних потреб держави;

- визначення наукової та інноваційних складових формування сучасної державної кадрової політики;

- створення та забезпечення безперервної системи професійного зростання, оновлення та підвищення якісних

характеристик людського капіталу на конкурсних та прозорих засадах;

- запровадження системи аналізу ризиків у державній кадровій політиці, що має передбачити всебічний аналіз кадрових процесів в Україні та підготовку рекомендації суб'єктам державної кадрової політики з питань її удосконалення.

Організаційні механізми державної кадрової політики мають бути покладені в основу Національної стратегії державної кадрової політики, що визначає комплекс базових стратегічних положень єдиної державної кадрової політики в Україні. Зазначеним документом має бути передбачено, що Національна стратегія державної кадрової політики спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність в контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Інституціональний механізм державної кадрової політики передбачає реалізацію таких стратегічних завдань [53, с. 135]:

- побудова професійної, публічної, політично нейтральної державної кадрової політики на підставі кращого досвіду світових демократій;

- нормативно-правове визначення та закріплення основних напрямів та пріоритетних завдань щодо формування та реалізації державної кадрової політики, що передбачають досягнення якісно нового рівня кадрового забезпечення в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в Україні;

- напрацювання, прийняття та імплементацію національної нормативно-правової бази, що має врегулювати всі процеси, що пов'язані із оптимальним використанням трудових ресурсів країни та їх соціальний захист;

- визначення умов, критеріїв та якісних характеристик, що пов'язані із проходженням державної служби громадянами України;

- гармонізацію законодавства України та законодавства провідних країн світу з питань удосконалення державної кадрової

політики шляхом імплементації кращих світових стандартів у сфері суспільного життя;

– запровадження системи державного та громадського контролю за дотриманням національного законодавства із питань імплементації державної кадрової політики.

Регуляторний механізм державної кадрової політики передбачає реалізацію таких стратегічних завдань [53, с. 135]:

– побудову системи функціонального управління державною кадровою політикою шляхом:

1) розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади;

2) модернізації класифікації посад державних службовців;

3) реформування системи управління людським капіталом; удосконалення методологій щодо розробки та виконання посадових обов'язків державних службовців;

– створення ефективної системи визначення потреб у людському капіталі в центральних та регіональних органах державної влади та місцевого самоврядування;

– визначення сфер відповідальності та розподіл компетенції органів державної влади України, що відповідають за імплементацію завдань державної кадрової політики;

– удосконалення та оптимізації організаційно-штатної структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, приведення її у відповідність до потреб національної безпеки України;

– створення умов для формування необхідного кадрового потенціалу: професійно підготовленого, з високими морально-діловими якостями, здатного якісно вирішувати завдання державної служби в умовах актуалізації та глобалізації викликів та загроз національній безпеці України;

– забезпечення конкурентоспроможності на ринку праці України шляхом реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення професійних якостей державних службовців.

Також не менш важливими є *соціальні та гуманітарні механізми* державної кадрової політики, що передбачають розвиток системи мотивації у сфері державної кадрової політики шляхом [53, с. 135]:

– гарантування державою конституційних прав та свобод

кожному громадянину України, розвиток та демократизація інститутів громадянського суспільства в державі;

- забезпечення для кожного громадянина гідної оплати праці та соціальних гарантій на рівні провідних країн світу;

- забезпечення належних матеріальних та моральних стимулів до особистісного розвитку державних службовців та створення необхідних умов для реалізації їх потенціалу;

- удосконалення національної системи соціальних гарантій та пільг, підвищення якості соціальних послуг для населення;

- створення ефективних механізмів та класифікаторів кар'єрного росту державних службовців;

- забезпечення індивідуального підходу в кадровій роботі та ефективного управління кар'єрою, прозорості та відкритості під час прийняття кадрових рішень;

- підвищення престижу та мотивації державної служби;

- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [53, с. 135].

Важливими є як механізм формування державної кадрової політики, так і механізм її реалізації. Автори погоджуються з [54], що всі необхідні елементи цих двох складових (формування та реалізація) мають бути тісно переплетені між собою. Етап формування державної кадрової політики мусить бути науково обґрунтованим; мати довгострокові, середньострокові та короткострокові цілі, в основі яких мають бути довгострокові пріоритети; ґрунтуватися на принципах, властивих ефективному державному управлінню та свідомому громадянському суспільству України; бути спрямованими на реалізацію тих першочергових завдань, що виникають повсякчас чи можуть виникнути, зважаючи на стратегічні цілі держави тощо [54].

Підсумовуючи, зазначимо, що вдосконалення реалізації кадрової політики у сфері державної служби України має охоплювати такі аспекти, як прозорість функціонування державної служби для громадськості; удосконалення проведення конкурсного відбору та складання іспитів з метою залучення на державну службу компетентних працівників; удосконалення підходів до процедури проходження державної служби (навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, їх щорічне оцінювання); удосконалення системи мотивації праці публічних службовців тощо [17, 54].

3.3. Проблеми становлення кадрової політики

Становлення в Україні ефективної кадрової політики вимагає вирішення значного комплексу проблем, які зазначені в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Проблемний комплекс кадрової політики

Назва проблеми	Її характеристика	Шляхи вирішення
Концептуальні	Застарілість кадрового концепту в аспекті розуміння кадрової системи, кадрових процесів, ролі держави, відповідність постіндустріальному інформаційному суспільству з ринковою економікою	Налагодження моніторингу та системних досліджень кадрових процесів, створення галузевих та провідних НДІ, формування національного експертного співтовариства з кадрових питань
Нормативно-правові	Відсутність цілісної нормативно-правової бази кадрового забезпечення суспільства та держави	Формування цілісної системи нормативно-правової регуляції кадрової системи, кадрової роботи та кадрової політики
Інституційні	Відсутність або недостатня розвиненість інститутів та організацій кадрової роботи, кадрової системи та кадрової політики	Формування відповідних інститутів та організацій, підвищення їх інституційної спроможності, забезпечення їх динамічного розвитку
Матеріально-фінансові	Недостатнє матеріально-фінансове забезпечення кадрової роботи, управління, політики	Пріоритетне фінансування кадрової роботи, управління та політики
Технологічні	Відсутність або застарілість кадрових технологій	Формування портфеля кадрових технологій
Кадрові	Відсутність або застарілість кадрів, які займаються кадровою роботою, кадровим управлінням, кадровою політикою	Налагодження підготовки та перепідготовки кадрів, які займаються кадрами на кожному етапі кадрового циклу

Джерело [55, с. 16].

Як слушно зазначає ряд науковців: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, та Ю. Сурмін, основними проблемами кадрової політики системи державної служби України є [55, с. 16]:

- надмірна політизованість кадрових призначень, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів;

- проблеми, пов'язані з правовим регулюванням відносин у сфері державної служби (плинність кадрів; залежність від політичних змін та упередженість державних службовців, у першу чергу, від керівного складу державної служби);

- корупційні прояви і, як наслідок, дискредитація інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- недосконалість конкурсного відбору, який носить подекуди формальний характер і не завжди створює умови для відбору найкращих претендентів для заміщення посад державних службовців. Методи добору на державну службу в переважній більшості залишились старими;

- низька інституційна спроможність державної служби (відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, відсутність системи безперервного навчання, прогалини в змісті та обсязі знань персоналу);

- відсутність належної кваліфікації державних службовців. Адже останнім часом в роботу органів публічного управління починають широко впроваджуватись інформаційно-комунікаційні технології: офіційні сайти, електронні системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади, електронний документообіг із застосуванням електронного цифрового підпису та печатки, врешті-решт, електронне врядування і становлення та розвиток електронної демократії. Не всі державні службовці вміють належно користуватися комп'ютером або ж Інтернетом;

- послаблення контролю та вимогливості до управлінських кадрів; відставання розвитку правового забезпечення та боротьби зі зловживаннями працівників апарату державного управління; низький рівень мотивації та соціального захисту державних службовців; недостатній рівень організаційної культури;

- відсутність цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових

служб у керуванні людськими ресурсами на державній службі; необхідність всебічного вивчення та запровадження кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду формування служб (підрозділів) з реалізації державної кадрової політики;

– безпосередньо в управлінні персоналом (неефективна система оплати праці, проблеми в системі управління держслужбою як у центрі, так і на місцях, низька дієвість системи планування та оцінки результатів діяльності, непрозора та нечітка система просування по службі та ротації кадрів).

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, упровадження нових кадрових технологій. Прагнення України відповідати європейському рівню в усіх сферах діяльності держави вимагає значних перетворень, зокрема, і тих, що стосуються удосконалення кадрової політики в системі державного управління та місцевого самоврядування [46].

Інші дослідники доповнюють вище наведений проблемний комплекс своїм баченням проблем, що потребують невідкладного вирішення, зокрема:

– наявна у державі система кадрового менеджменту не відповідає вимогам сьогодення. Внаслідок цього кадровий потенціал державних службовців центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не забезпечує ефективного проведення системних реформ в українському суспільстві;

– характерною ознакою сучасного українського суспільства є негативні соціальні процеси, що пов'язані зі старінням населення, незадовільними умовами праці та застарілими технологіями виробництва, відсутність прозорих процедур до професійного кар'єрного зростання, низька заробітна плата та незадовільні соціальні гарантії, що у комплексі призводить до зростання безробіття та міграції найбільш підготовлених та досвідчених фахівців з України за її межі;

– недосконалістю чинної національної нормативно-правової бази, що регламентує державну кадрову політику, що породжує численні зловживання та тінізацію на сучасному ринку праці в Україні;

– відсутність загальнодержавної системи професійного

навчання, підготовки та підвищення кваліфікації держаних службовців, а також надання права молоді на обіймання посади за принципом «першого робочого місця»;

– низька підготовка кадрових служб та недосконалість кадрового менеджменту в центральних органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Відтак, на сьогодні в державі не створено загальнодержавну систему управління людським капіталом [53, с. 133-134; 56].

Однією з ключових проблем підвищення ефективності кадрової політики держави є недооцінка складнощів, пов'язаних з подоланням залишкових проявів впливу негативних аспектів командно-адміністративної системи, тому розробка концептуальних засад державної кадрової політики потребує врахування:

– наукових принципів пізнання соціальних явищ;
– критичного осмислення та творчого застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та наукової діяльності;

– реального стану кадрового корпусу;
– критичного аналізу зарубіжного досвіду роботи з кадрами, його адаптації до умов України, враховуючи традиції та ментальні особливості [49, с. 126].

Становлення нової кадрової політики містить у собі кілька складових:

По-перше, постійне вдосконалення її інтелектуального змісту, насамперед концепції кадрової політики України, її стратегічних документів. Указ Президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки» є тільки початок стратегічного планування в кадровій політиці.

По-друге, створення її нормативно-правової бази, що охоплює систему законів про кадри і кадрову політику, нормативних вимог пропонує до кадрів у різних галузях економічної діяльності, розробку Кадрового реєстру України, що базується на європейських принципах кадрової диференціації, розвиток кадрової статистики, що дозволяла б мати чітке уявлення про кадровий склад усіх галузей економічної діяльності.

По-третє, розробка програм кадрового розвитку України, що припускає реалізацію сукупності забезпечених ресурсами заходів щодо створення і модернізації інститутів кадрової політики,

формування кадрової системи і відновлення кадрової роботи.

По-четверте, удосконалення загальнонаціональної кадрової системи, що припускає створення в країні Міністерства кадрового забезпечення і його регіональних представництв, що могли б здійснювати планування, регулювання, контроль і координацію ланок кадрової системи; реформування кадрових служб виробничих організацій в аспектах широкого використання кадрового менеджменту, інформаційно-аналітичних технологій; формування центрів кадрового партнерства, що створювали би можливість для кадрового діалогу між органами державної влади, підприємцями, організаціями «третього сектору» з метою вироблення кадрової політики, узгодження підготовки, розподілу, просування кадрів.

По-п'яте, проектування і впровадження в суспільстві сучасних кадрових технологій з метою створення технологічної кадрової системи або системи кадрових технологій. Таким чином, проблема сучасної кадрової політики в Україні є винятково актуальною і складною проблемою, вирішення якої передбачає вдосконалення її концепції, формування програми і технологій, залучення значних наукових ресурсів [55, с. 18-19].

У зв'язку з цим, автори погоджуються, що першочерговими завданнями сучасної кадрової політики в Україні, які сприятимуть поширенню умов гідної праці, мають стати:

- розробка виваженої політики доходів;
- запровадження ефективної системи формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів і фахівців з вищою освітою для задоволення потреб ринку праці;
- удосконалення профорієнтаційної роботи та освітньої складової кадрової політики, зокрема через розробку та прийняття Освітнього кодексу України;
- покращання ситуації на ринку праці, зокрема через зростання рівня працевлаштованості випускників навчальних закладів та врегулювання зайнятості внутрішньо переміщених осіб;
- розвиток соціального партнерства та соціального діалогу [47, с. 15-16].

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «механізм державної кадрової політики».
2. Охарактеризуйте завдання механізму формування кадрової політики.
3. Розкрийте складові механізму формування кадрової політики в державній службі.
4. Дайте характеристику сутнісним рисам державної кадрової політики.
5. Розкрийте рівні механізму реалізації кадрової політики.
6. Охарактеризуйте напрями механізму реалізації ефективної кадрової політики в державній службі.
7. Розкрийте комплекс механізмів реалізації кадрової політики в державному управлінні.
8. Охарактеризуйте проблемний комплекс становлення кадрової політики в державній службі з урахуванням поглядів різних дослідників.

РОЗДІЛ 4

ЕЛІТА ТА ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

4.1. Еліта в державному управлінні: характеристика та проблеми формування

Еліта (від фр. elite – кращий, вибраний, відібраний). Цим поняттям позначають провідні верстви суспільства загалом або окремих галузей суспільного життя. Залежно від функцій, які виконує Еліта у суспільстві, її поділяють на економічну (господарську), духовно-інтелектуальну, політичну, військову, наукову тощо [5, с. 194].

Термін «еліта» поступово входить до вживання, починаючи з XVII ст., завдяки торговцям, що позначали цим терміном товар найвищої якості («еліта» французькою *élite* – краще, добірне; від лат. *eligo* – вибираю). Протягом наступних двох століть поняттям «еліта» починають характеризувати так званих «обраних людей», вищу знать та добірні («елітні») військові частини, а також у генетиці, селекції, насінництві цей термін використовується для позначення доброякіснішого сортового насіння й найкращих за продуктивністю тварин тощо. Разом з тим, в соціології та політологічних розвідках поняття «еліта» широко не застосовувалося аж до початку XX ст. (до появи наукових праць В. Парето), а в США – навіть до 30-х років XX ст. Щодо так званих «радянських часів», то це поняття уперше з'являється в публікаціях другої половини 1950-х років у зв'язку з критикою теорії еліт, що розвивається у Західному світі. На початку XXI ст. теорія еліт стала пріоритетним дослідницьким напрямом зарубіжних наукових розробок [58, с. 35; 59, с. 42].

Еліту можна визначити як групу осіб, що володіють певними ресурсами та отримують матеріальні і нематеріальні цінності в максимальних обсягах. Із прагматичних міркувань еліта ставиться на вершину суспільної піраміди, при цьому робиться ставка на професіоналізм державно-управлінської еліти [60, с. 38].

Еліта – це невід'ємна й надзвичайно важлива легітимна частина населення в сучасному цивілізованому суспільстві, що формується в процесі його поступової соціально-політичної диференціації в історичному контексті й наділена як офіційними

повноваженнями, так і моральним обов'язком гідності і честі вести за собою громадян для досягнення суспільно значущих спільних цілей. Еліта з офіційними повноваженнями має за обов'язок й володіє правом приймати управлінські рішення щодо забезпечення життєдіяльності суспільства та організовувати їх упровадження, а також координувати діяльність усіх ключових соціальних інститутів [58, с. 42].

До еліти мають бути віднесені і політичні діячі, і державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, від яких суттєво залежить ефективність роботи органів влади та соціально-економічні процеси в країні [61, с. 76].

Протягом більш ніж останнє десятиліття українськими вченими, дослідниками та науковцями вивчалось питання сутності, характеристик та підходів до визначення поняття «еліта».

Дослідивши публікації, автори посібника зробили висновки, що з підходу державного управління зустрічаються близькі за значенням та сутнісними характеристиками такі категорії як:

– «еліта в державному управлінні» – це невід'ємна і важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями та володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства (держави), організовувати їх упровадження, контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства і таким чином займає керівне місце в суспільстві (державі) [62, с. 12; 63, с. 53-54];

– «вища управлінська еліта» - порівняно невелика група української національної еліти, яка обіймає вищі керівні посади в управлінській сфері (I – II категорію посад державної служби), має високий соціальний статус, офіційні повноваження, право і можливості приймати управлінські рішення, організовувати їх упровадження в життя, може контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства [64, с. 15];

– «державно-управлінська еліта» – окрема група управлінців, наділених відповідними функціональними обов'язками щодо забезпечення життєдіяльності суспільства [65, с. 58].

Ці підходи та визначення мають право на життя і відображають основні сутнісні характеристики управлінської еліти.

Еліта є складовою системи суб'єктів державного управління, її найвищою стратою (за повноваженнями, можливістю впливів на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей); це складна ієрархізована структура, яка забезпечує цілісне функціонування держави та її інститутів. До еліти системи суб'єктів державного управління в Україні слід віднести осіб, що займають найвищі посади в державі, органах влади та органах місцевого самоврядування [66, с. 73].

Отже, факт володіння реальною владою і впливом надає особі або групі осіб можливість займати провідне становище, становище лідера.

Слід зауважити, що саме з використанням альтиметричного підходу (структурно-функціонального) наші сучасники найчастіше розглядають еліту в державному управлінні, при цьому погоджуючись, що на посадах «еліти» мають бути найкращі представники суспільства (аксіологічний підхід) [66, с. 73].

Звичайно, еліта суспільства, зокрема політична та державно-управлінська, щоб бути справжньою елітою, повинна виконувати певні управлінські функції, зокрема у соціальному аспекті (рис. 4.1) [60, с. 38; 67, с. 39].

Для сучасної України актуальним є формування та розвиток еліти, яка спроможна успішно вирішувати проблеми сьогодення та забезпечувати розвиток країни в майбутньому [68, с. 105].

Управлінська еліта в Україні формується за формальними ознаками без урахування знань, вмінь, навичок, а в більшості випадків залежно від політичної прихильності. Це відображається на якості державно-управлінських рішень, реалізації реформ [69, с. 71].

До основних проблем формування управлінської еліти належать [61; 67, с. 43; 70]:

- відсутність єдиних вимог до управлінських, професійних та особистісних якостей, які повинні бути притаманні управлінцям;

- відсутність мотиваційних механізмів, які спрямовані на розвиток свого кадрового потенціалу управлінської еліти з метою ефективного та результативного виконання своїх функціональних обов'язків;

- відсутність єдиної системи формування якісного складу управлінської еліти, відсутність незалежних центрів оцінювання,

дієвих механізмів оцінювання, концептуальної основи безперервного навчання управлінської еліти;

– відсутність єдиної концепції формування управлінської еліти, де були б передбачені сучасні механізми формування та розвитку такої еліти.

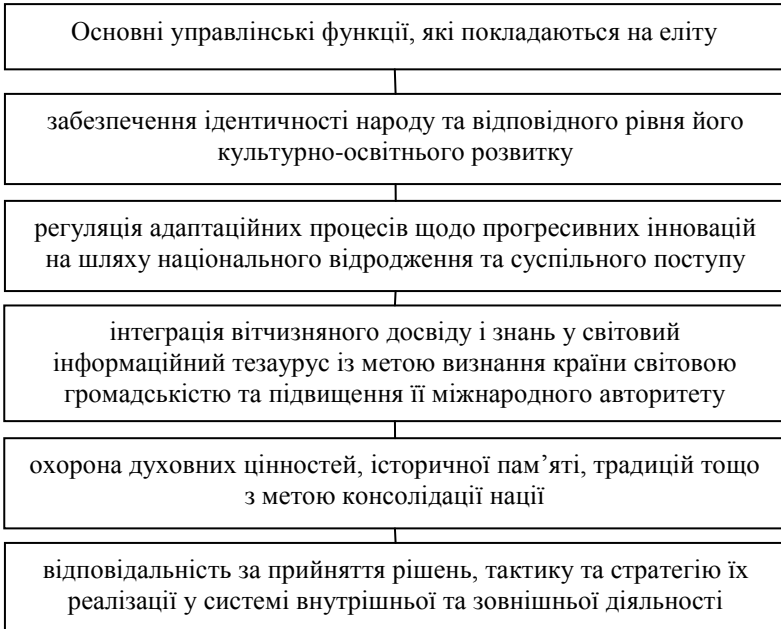


Рис. 4.1. Основні функції управлінської еліти

Розроблено авторами на основі [60, с. 38; 67, с. 39]

Нині Україна знаходиться в активному періоді державного будівництва. Перед нею стоїть велика проблема, масштаби якої сьогодні явно не усвідомлюються або дещо применшуються, – створити інноваційну теорію і практику управління, сформувавши управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти по-новому в умовах кризового стану суспільства приймати неупереджені рішення, ефективно використовувати наявні ресурси [70, с. 1].

Розрив між життям, що безперервно змінюється, і суб'єктом управління поглиблюється, і саме це породжує кризу управління, політичного керівництва зокрема. Це стримує темпи соціального

прогресу, породжує соціальні, політичні, економічні, духовні та інші труднощі.

Кожен з нас живе в системі управлінських і організаційних відносин, які стають дедалі все складнішими, і ніякий минулий досвід окремого керівника або цілої організації не може бути адекватний тим різноманітним і неординарним управлінським ситуаціям, які потребують визначення стратегії реагування або прийняття єдино правильного рішення.

Відтак, особливої актуальності набувають доробки стосовно визначення важливих характеристик управлінців, від здібностей, умінь, ділових та особистісних якостей яких залежить якість управління, та, зрештою, успіхи в економічній, культурній та політичній галузях країни. Кращих представників системи управління прийнято називати управлінською елітою [70, с. 2].

Для зміни ситуації в країні необхідно звернути увагу на вдосконалення всієї політики управління людськими ресурсами, виокремивши таку важливу її складову, як формування управлінської еліти. Йдеться про розбудову системи становлення нової управлінської культури в управлінських структурах та організаціях, де вихідним джерелом є саме заклади освіти, в яких починається формування управлінської еліти [71, с. 122].

У межах цієї системи вдається розпочати створення справжньої управлінської еліти для трьох сфер організації суспільства: економічної, культурної та політичної.

Політика управління людськими ресурсами в Україні повинна щоразу більше орієнтуватися на самореалізацію працівників у трудовій діяльності в інтересах суспільства, а також роботодавця і самого робітника, тобто на розстановку кадрів «на свої місця».

У реальному житті це зумовлено формуванням нової управлінської культури в організаціях, що має відбуватися із застосуванням механізму жорстко демократичного цільового управління [70, с. 5].

4.2. Сутність лідерства та основні його форми

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року політична воля і лідерство є вирішальними факторами для успішного планування та проведення реформи державного управління [72, с. 9].

Однією з найважливіших сучасних проблем суспільства є проблема формування лідерства у державному управлінні. На сьогодні не тільки в Україні, але й в усьому світі існує нагальна потреба в появі високо кваліфікованих державних службовців, які б мали високі рейтинги у своїй діяльності та відповідали критеріям ідеального керівника і водночас були здатні швидко і чітко реагувати на всі проблеми та ефективно, а головне вчасно і відповідно до потреб суспільства чи власного колективу їх вирішувати [73].

Лідерство – здатність керувати і заохочувати членів тих чи інших соціальних груп діяти для досягнення цілей. Лідерство може спиратися на силу, але в демократичному суспільстві воно пов'язане із законною владою. Відомі кілька теорій лідерства. У теорії характерних рис наголошується на визначенні характеристик, що роблять людину ефективним лідером. За цільовою теорією лідерства мотиви пов'язані з очікуваними результатами діяльності та їх вартістю. Ця теорія стверджує, що ефективні лідери посилюють мотивацію та задоволення, допомагаючи підлеглим бачити цілі й шляхи їх досягнення, ефективно рухатися цими шляхами. Вирізняють чотири стадії лідерства: директивну, коли лідер дав конкретні вказівки й висловлює сподівання; допоміжну, що полягає в заохоченнях, співчутливому ставленні до підлеглих; зорієнтовану на досягнення, коли лідер визначає високі цілі й високі сподівання щодо успіхів і відповідальності підлеглих; колективну, коли лідер заохочує підлеглих висловлювати думки й пропозиції. У теорії атрибутивних моделей досліджується, як лідери формують свої висновки, тлумачать очевидні причини поведінки й праці підлеглих, вирішуючи, як реагувати. За теорією життєвого циклу, лідерство має відповідати рівню зрілості підпорядкованої групи. Лідерство є важливим чинником мотивації працівників. Треба бути добрим лідером, щоб бути добрим керівником, але ці слова не синонімічні. Керівники мають владу завдяки своєму організаційному становищу; лідери мають владу завдяки підтримці своїх послідовників та прихильників [5, с. 370].

П. Хаїтов визначає лідерство як елемент управлінської взаємодії, що перевищує межі формальної організаційної структури, і ґрунтується на базі статусних характеристик суб'єкта і об'єкта управління, у результаті якого спостерігається групове

згуртування членів організації [74, с. 2].

Виділяють такі типи лідерів:

- 1) лідерів — лінійних менеджерів;
- 2) лідерів, або тих хто створює громадську думку;
- 3) лідерів адміністраторів — вони взаємно доповнюють один одного.

Ні один із них не може діяти ефективно без участі лідерів інших типів [75, с. 104].

Ключовими групами компетенцій лідерів на державній службі в Україні визначені наступні (рис.4.2) [76, с. 8-9]:



Рис. 4.2. Компетенції лідерів на державній службі

Розроблено авторами на основі [31, с. 266; 76, с. 8-9; 74, с. 39; 77].

Орієнтація на результат – це спроможність брати на себе відповідальність, прогнозовано та послідовно діяти відповідно до визначених цілей з метою досягнення очікуваних результатів, здатність до управління наявними ресурсами, враховуючи потреби та пріоритети організації. Орієнтація на досягнення визначених результатів діяльності пов’язана із очікуваннями щодо якості діяльності державних службовців, успішного впровадження реформ, розвитку ефективної державної служби, здатної відповідати на суспільні виклики та забезпечувати надання дієвих послуг населенню) [77, с. 4].

Аналітичне мислення – це здатність об’єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел, врахування деталей та тенденцій, визначення проблем, їх важливості та причинно-наслідкових зв’язків; це

здатність генерування нових ідей та різних шляхів розв'язання проблем. Аналітичне мислення є основою для розвитку довгострокового бачення, скоординованості та послідовності дій. Важливою є спроможність обґрунтування діяльності та дотримання визначених стратегій розвитку на основі аналітичного мислення та стратегічного планування, розроблення політики, що є однією з ключових функцій державних службовців, для забезпечення далекоглядності, поступовості дій на шляху розв'язання наявних проблем, задоволення суспільних потреб та використання можливостей) [76, с. 8].

Управління людськими ресурсами – це спроможність керівників дотримуватися послідовного стратегічного підходу до управління персоналом, нести відповідальність за планування людських ресурсів, добір кадрів, розвиток їхньої спроможності та організацію діяльності на основі поточних та майбутніх потреб організації, мотивування досконалої діяльності, визнання внеску працівників у діяльність відомства та підтримку сприятливих умов праці, в яких службовці максимально можуть реалізовуватися та сприяти досягненню цілей організації. Управління людськими ресурсами пов'язане із визнанням найвищої цінності людини та усвідомлення керівниками відповідальності за управління підпорядкованих їм службовців на основі поваги до працівників, розвитку командної роботи, мотивування активної участі працівників, їх професійного розвитку тощо [74, с. 40].

Ефективна комунікація – це здатність до ефективного обміну інформацією як по горизонталі, так і по вертикалі, з метою досягнення розуміння та підтримки на шляху реалізації цілей організації; це вміння чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, в різних умовах та з використанням різних форм (письмово та усно) та способів комунікації; це спроможність прислухатися до інших та забезпечення постійного зворотного зв'язку. Важливим є усвідомлення керівниками значення та відповідальність за налагодження співпраці між відомствами, взаємодії в рамках організації по вертикалі та горизонталі, між керівниками різних рівнів, колегами для забезпечення прозорості, обізнаності, сфокусованості та скоординованості діяльності та взаємної підтримки на шляху досягнення цілей) [76, с. 8-9].

Упродовж періоду незалежності України державна служба безперервно зазнає суттєвих змін. Демократичні процеси нашої держави характеризуються зміною моделей розвитку державної служби, що сприятиме гармонізації інтересів та взаємостосунків людини, суспільства та держави, хоча ці процеси є досить складними та суперечливими. Вирішальна роль у впровадженні змін належить службовцям нової генерації: лідерам у системі державної служби. Роль лідерства в державній службі обумовлена також сучасним підходом до органу державної влади як до соціальної мікросистеми, саме такий підхід надає надзвичайної пріоритетності проблемі гуманізації міжособистісної взаємодії у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління». Сучасним державним службовцям недостатньо бути професіоналами. У зв'язку з цим, актуальним та важливим завданням державного управління та державної служби постає наповнення лідерства новим, психологічним змістом сутнісних характеристик. Лідерство визнається як потужний чинник вдосконалення управлінської спроможності та результативності діяльності органів державної влади [78, с. 23].

Розкриття змісту лідерства представлено на рис. 4.3.

Складовими елементами розвитку форм лідерства є:

- ефективна комунікація та мистецтво ведення переговорів;
- стратегічне управління людськими ресурсами з орієнтацією на досягнення результатів;
- здійснення ефективних реформ;
- розвиток особистісного потенціалу та впровадження профілів компетентності посад [78, с. 24].

У державному управлінні характеристика та впровадження форм лідерства безпосередньо стосується професійної діяльності та особливостей ієрархії владних структур: адміністративно-командна система управління з чітко регламентованими формами підпорядкування, із дотриманням субординації, виконання працівниками наказів і вказівок вищестоящих організацій, підвищений рівень відповідальності за результати праці. Лідерство у системі державного управління можна визначити як один з процесів організації управління малою соціальною групою, який сприяє досягненню групових цілей в оптимальні терміни та з оптимальним ефектом, рушійною силою якого є авторитет управлінця-лідера [78, с. 24].

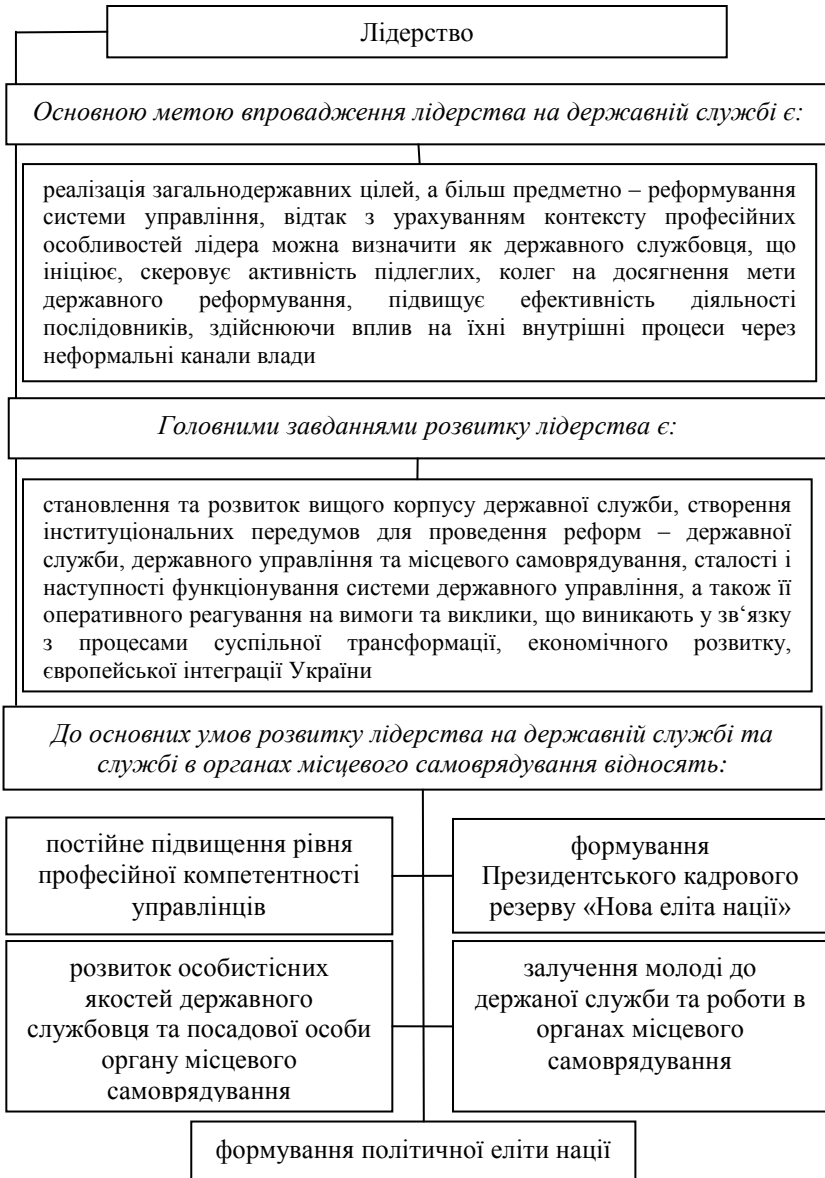


Рис. 4.3. Розкриття змісту лідерства на державній службі

Розроблено авторами на основі [24; 78, с. 24].

О. Гуменюк розкриває та аналізує такі форми лідерства: лідерство керівника, лідерство команди та самолідерство і визначає їх як основні форми лідерства державних службовців.

Значущість таких форм лідерства обумовлена, з одного боку, метою і завданнями, які стоять перед державною службою, а з іншого, інноваційним, творчим характером діяльності даних організацій та високим рівнем професійної кваліфікації працівників.

Лідерство керівника є досить актуальною, але у той же час і проблемною формою лідерства в організації, оскільки керівник одночасно є лідером і наділений владними повноваженнями спонукання колективу до ініціативного і творчого виконання покладених на нього обов'язків. Керівник на всіх рівнях організації виступає як лідер, оскільки саме він визначає цілеспрямованість і продуктивність роботи колективу, підбір кадрів, психологічний клімат й інші аспекти діяльності організації. Лідерство ґрунтується на соціальній взаємодії у групі людей, на визнанні професіоналізму та компетентності. Аналіз досліджень свідчить, що більшість науковців схиляються до думки щодо наявності певних особистісних якостей, сформованість яких забезпечує успішність впровадження лідерства. Однак, до цього часу вчені не дійшли згоди щодо переліку якостей, які мають бути притаманні лідеру-керівнику. Лідерські якості керівника являють собою систему якостей, що сприяють здійсненню форм лідерства [73, 74, 76].

О. Гуменюк визначає два блоки лідерських якостей державних службовців: «базові» та «спеціальні» лідерські якості (рис. 4.4.).

До першого блоку лідерських якостей керівника слід віднести, насамперед такі якості:

а) здатність до лідерства;

б) та орієнтація на гармонійне поєднання адміністративних та лідерських якостей.

Другий блок лідерських якостей керівника має включати, на наш погляд, такі три підгрупи якостей: інноваційно-креативні якості; якості партнерської взаємодії; якості соціальної відповідальності.

Інноваційно-креативні лідерські якості, в свою чергу, передбачають вияв таких якостей:

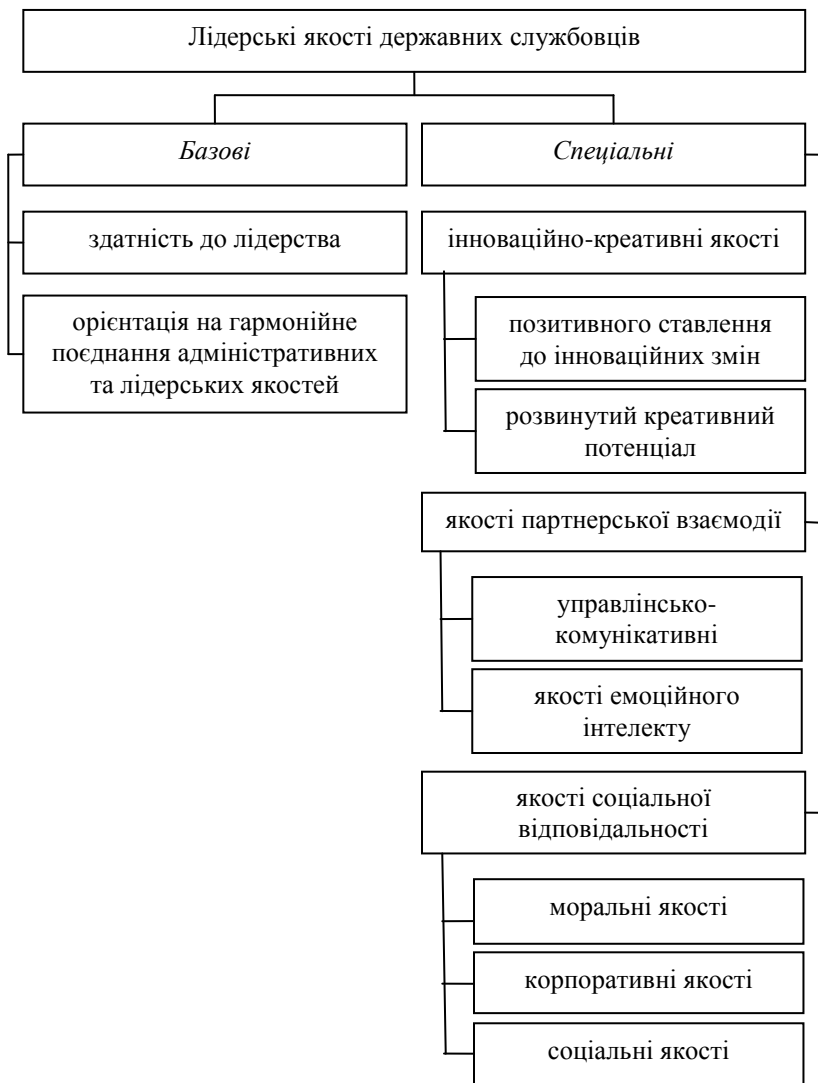


Рис. 4.4. Лідерські якості державних службовців

Розроблено авторами за [78, с. 25].

- а) позитивного ставлення до інноваційних змін;
- б) розвинутого креативного потенціалу (наявність креативних

якостей особистості).

До якостей партнерської взаємодії варто, насамперед, віднести такі якості:

а) управлінсько-комунікативні (підтримуючі комунікації: володіння владою та впливом; надання прав та делегування повноважень; створення мотивації для інших; управління конфліктами; створення ефективної команди; робота в команді та ін.);

б) якості емоційного інтелекту (емоційна обізнаність, самомотивація; емпатія; розпізнавання емоцій інших людей; управління емоціями та ін.).

Соціальна відповідальність передбачає сформованість наступних якостей:

а) моральних (активне формування соціально-інтелектуального, морального й естетичного ставлення до світового соціального середовища; допомога незахищеним верствам населення);

б) корпоративних (підтримка соціальних ініціатив; участь у волонтерстві; уміння працювати в команді);

в) соціальних (залучення до участі в розробці й запровадженні соціальних проєктів; самоконтроль; формування вмінь налагоджувати соціальний діалог, уміння враховувати інтереси суспільного оточення; дотримання суспільно-етичної поведінки).

Отже, лідерство керівника можна визначити, як здійснення індивідуального, спрямованого, але не директивного впливу на членів колективу, мета якого полягає у спонуканні їх до діяльності, переважно творчого характеру, для досягнення певних організаційних цілей.

Лідерство команди (командне лідерство) є ефективним проявом реалізації більш складних і важливих організаційних завдань. Перевагами командного управління є також ефективна координація робіт, яка дає змогу долати роз'єднаність між структурними підрозділами; сприяти саморозвитку та самореалізації учасників процесу управління, оскільки доводиться приймати локальні управлінські рішення; інтегрувати внутрішні потреби учасників управлінських впливів з цілями організації, що сприяє зміцненню «командного духу». Щоб діяти ефективно, перед командою повинні бути поставлені певна мета і завдання. Мета більша, ніж просте розуміння поточних завдань;

вона – у загальному розумінні ролі команди, її відповідальності і завданнях, які потрібно для цього вирішити. Пріоритетним завданням ефективного функціонування команди є інтеграція внутрішніх інтелектуальних, організаційних та інших ресурсів, використання внутрішніх резервів управління для пошуку інноваційних рішень у розв'язанні проблем. Вирішення окресленого завдання є можливим за умови наявності командного лідерства.

Перш ніж приступити до формування команди, управлінський лідер повинен вдумливо проаналізувати ситуацію, що склалася, і точно визначити мотиви і цілі, які спонукають його до формування команди. Для ефективного функціонування команди управлінському лідеру потрібно проведення послідовних змін процедури ухвалення рішень, розподілу повноважень і відповідальності, виконання завдань.

Він повинен модифікувати звичні моделі поведінки і стилі лідерства, сприяти адекватній зміні управлінських практик тим фахівцям, діяльність яких пов'язана з функціонуванням команди.

Дж. Максвелл виділяє наступні етапи діяльності командного лідера з упровадження команд в організаційну діяльність:

попередній етап: діагностика і зміна стилів лідерства та управління, підготовка організаційного середовища, встановлення цілей і завдань, вироблення критеріїв оцінки, визначення напрямів та галузей використання команд.

етап формування команди: відбір претендентів, створення умов, розподіл ролей.

етап управління командами: постановка цілей, моніторинг і оцінка діяльності, забезпечення умов розвитку.

Лідер повинен визначити також свою роль у майбутній команді. Він може створити команду, в якій стане членом, що виконує чітко певні ролі і функції, а може ініціювати формування команди, в діяльності якої сам безпосередньої участі не братиме [79, с. 89–90].

Особливістю командного лідерства є те, що саме лідер бере відповідальність за управління групою людей і є для них орієнтиром протягом тривалого часу життя команди.

Отже, за наявності командного лідерства з'являється у команді більша кількість людей із прагненням до лідерства різних рівнів і масштабів. Актуальність командного лідерства пояснюється

потребою здійснення лідерської трансформації. Командному лідеру необхідно формувати здатності керувати такою командою, не подавляючи амбіції та задатки її членів, а розвиваючи і підтримуючи їх, при цьому зберігаючи свій статус. Необхідними інструментами командного лідерства є визначення стратегічних завдань, навички системного мислення, здатності мотивувати членів команди, що є надзвичайно актуальним у розумінні характерних особливостей персонального лідерства як однієї із форм лідерства державних службовців.

У цілому персональне лідерство зосереджено на двох завданнях: зміцнення особистих навичок, компетенцій та здібностей керівників усіх рівнів, посилення виконавчих навичок, а також якості та змісту послуг, що надаються установою. Зв'язок та узгодженість між цими двома поняттями варіюється залежно від цільової групи, конкретної установи і конкретних цілей для основних завдань, що вирішуються в установі [80, с. 45-46].

Дослідження показують, що розвиток сильних персональних навичок лідерства робить керівника спроможним інтегрувати управління і лідерство, мотивуючи водночас персонал і створюючи натхненне професійне робоче середовище та організацію.

Розвиток персонального лідерства сприяє:

- посиленню власної спроможності працювати краще;
- поліпшенню ефективності й продуктивності, а також посиленню концентрації на своїй професійній діяльності шляхом чіткого формулювання позиції, мети, місії та цінностей;
- впевненому просуванню до здійснення запланованих цілей, бачень і прагнень.

Побудові персонального лідерства передують побудова організаційного лідерства. Тому аналіз лідером особистих планів розвитку та дій, щоденний розвиток персонального лідерства дозволяють ефективно допомагати людям, які працюють під його керівництвом, розвивати їх лідерські навички. У цьому контексті персональне лідерство – це спроможність та бажання сформулювати спосіб мислення, визначити конкретний напрям і цілі.

Існує сім основних цілей розвитку персонального лідерства:

- відкрити силу особистісних цінностей, цілей та бачень;
- розкрити сильні сторони персонального лідерства;
- розвинути розуміння вимог і викликів лідерства;

- детально дослідити роль лідерів і власний підхід до лідерства;
- зрозуміти себе через розуміння особистих уподобань;
- визначити практичні кроки на шляху до лідерства;
- використати результати на благо організації шляхом більш ефективного лідерства [31, с. 56-57].

4.3. Сучасні концепції лідерства

Велика кількість наукових досліджень, що були здійснені за останні роки і які стосуються лідерства, призвела до появи цілого ряду концепцій лідерства. Виходячи з різних теоретичних положень, вони певною мірою спроможні надати теоретичні знання та практичний інструментарій щодо використання цього соціального явища в контексті завдань, що стоять перед державною службою. Міра придатності та рівень методичної розробленості цих концепцій є різним [31, с. 245].

Ситуаційне лідерство – лідерство розглядається як атрибут ситуації, а не конкретного типу особистості. Сукупність обставин створює передумови для прояву тих чи інших властивостей особистості.

Компетентнісний підхід – цей підхід піднімає значення послідовників на більш високий рівень, концентруючись на тих якостях, які послідовники приписують конкретному лідерові.

Емоційне (резонансне) лідерство – лідерство, засноване на розпізнаванні, формуванні оптимальних психоемоційних станів та зміні деструктивних станів у контексті вирішення організаційних завдань. Передбачає наявність кола перцептивно-комунікативних компетенцій.

Гуманістичний підхід – лідерство, центроване на послідовнику. Посилення ролі послідовників, зміна функцій лідера, зміна розуміння лідерства, що відмовився від привілеїв.

Фактично усі теорії та концепції лідерства акцентують увагу на важливості формування сприятливого організаційного середовища для розкриття креативного потенціалу та підвищення ініціативності особистості і робочих команд, тобто формування та розвитку відповідної організаційної культури. Отже, питання організаційної культури є надзвичайно важливим для розвитку лідерства в органах публічної влади [75, с. 104].

Лідер організації у сучасних умовах турбулентного зовнішнього оточення повинен знаходитися в процесі постійного навчання. На думку Е. Шейна, це вимагає:

- нових рівнів сприйняття і розуміння реалій навколишнього світу, а також самих себе;

- виняткової мотивації для подолання неминучих хворобливих процесів, що супроводжуватимуть навчання і з зміни, особливо в світі з невизначеними межами, де поняття лояльності і об'єкту лояльності насилу піддається визначенню;

- емоційної стійкості для управління власною тривогою і тривогами інших;

- нових навиків аналізу і зміни культурних уявлень;

- готовності і вміння залучати інших і забезпечувати їх співучасть і вміння усвідомлювати уявлення абсолютно нових організаційних культур [81].

Глобалізаційні процеси призводять до значного розширення інфраструктури взаємодії зі світом кожної країни, і Україні важливо як своєчасно приєднатися до цих процесів, так і втримати позиції у майбутньому. Необхідною складовою успішної участі в цих процесах є вдосконалення системи державного управління, зокрема введення до системи державного управління механізмів інноваційного лідерства. Оскільки орієнтація на країни з попереднім успішним досвідом є важливою умовою для вдосконалення цієї системи в Україні, метою роботи є огляд кращих практик світового управління з погляду застосування інновацій та механізмів інноваційного лідерства, які можуть бути адаптовані з урахуванням особливостей розвитку нашої країни для впровадження їх в практику українського державного управління [82, с. 114].

Інноваційне лідерство – це філософія та підхід, який об'єднує різні стилі лідерства щоб вплинути на людей для розроблення креативних ідей, продуктів і послуг. Ключова роль у практиці інноваційного лідерства належить інноваційному лідеру [83].

Доктор Д. Гліддон (Dr. David Gliddon), використовуючи метод Дельфі, розробив модель компетенцій інноваційного лідера та запровадив концепцію інноваційного лідерства в П. Стейт Університеті (Penn State University) у 2006 р. Ця модель компетенцій інноваційного лідера визначає та описує три рівні компетенцій, серед яких можна виділити експертні, ключові та

додаткові (таблиця 4.1).

Таблиця 4.1

Рівні компетенцій інноваційного лідерства

Рівень компетенцій	Складові
Експертні компетенції	Вміння вчитись
	Вміння вести за собою групи та команди
	Рівень мотивації та енергії
	Управління та делегування
Ключові компетенції	Цікавість
	Вміння ідентифікувати інновації
	Вміння визначити сильні та слабкі сторони команди
Додаткові компетенції	Комунікаційні, міжособистісні навички та емоційний інтелект
	Відданість справі та відчуття причетності
	Креативність
	Владу, політичні погляди та ідентичність ролі
	Місію та бачення
	Розуміння зовнішнього середовища

Узагальнено авторами за [82, с. 114].

Розвиток лідерства має стати одним з ключових елементів щорічного оцінювання діяльності керівників на державній службі в Україні. Процес розвитку лідерства в державному управлінні супроводжується формуванням відповідної нормативно-правової бази (таблиця 4.2).

Таблиця 4.2

Нормативно-правова база процесу розвитку лідерства в Україні

Документ або програма	Затверджена або запропонована
1	2
Школа вищого корпусу державної служби (2008-2016)	Наказ Головного управління державної служби від 27 жовтня 2008 року N 297 «Про утворення Школи вищого корпусу державної служби, забезпечення її державної реєстрації та фінансування у 2008 році»
	Наказ Національного Агентства України з питань державної служби 29.01.2016 N 20 «Про ліквідацію

Продовження таблиці 4.2

1	2
	Школи вищого корпусу державної служби»
Канадсько-Український проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» (Дата набрання чинності для України: 26.05.2008 р)	Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Урядом Канади щодо проекту реформування управління персоналом у системі державної служби України
Проект ПРООН «Підтримка реформування системи державної служби в Україні» на період з 2006 до 2010 року	Угоду підписали Донел Хеміл, Надзвичайний і повноважний Посол Ірландії в Україні (за сумісництвом) та Френсіс О'Доннелл, Координатор системи ООН та Постійний представник ПРООН в Україні
Програма розвитку лідерства 2011 включає тренінги: «Ефективні публічні виступи та спілкування зі ЗМІ», «Мистецтво ведення переговорів», «Лідерство в команді», «Мистецтво управління змінами», «Стратегічне управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів діяльності», «Особистий розвиток лідера»	Програма реалізовується з 2010 року на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 728 «Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії»
Концепція формування та розвитку вищого корпусу державної служби на 2011 – 2015 роки	Розпорядження Кабінету Міністрів України 17 листопада 2010 році N 2113-р
Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації	Розпорядження Кабінету міністрів України від 18 березня 2015 році № 227-р
Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» сформовано основні шляхи реформування державної служби задля закріплення більш високих вимог до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх лідерського потенціалу	Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015

Продовження таблиці 4.2

1	2
Закон України «Про державну службу»	від 10 грудня 2015 році створює нові вектори розвитку лідерства на державній службі
Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»	Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 році № 451
Спеціальні вимоги для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В»	Наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 році № 72
Тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління»	Затверджене Головою Національного агентства України з питань державної служби 31 серпня 2016 року
Проект Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні»	Інструмент інституційної розбудови, в рамках якого відбувається співпраця на рівні державних службовців аналогічних органів державної влади країн-членів ЄС та України з метою впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС
Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку)	Національне Агентство України з питань державної служби № 221-19 від 04.12.2019

Систематизовано авторами на основі [74, 80, 82, 93].

Передумови розвитку лідерства на державній службі були закладені ще у 2008 р., на базі Школи вищого корпусу державної служби, створеної при Національному Агентстві України з питань державної служби, серед завдань якої було створення інституціональних передумов для забезпечення лідерства у проведенні реформи державної служби та державного управління, а також її оперативного реагування на вимоги та

виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації [84].

Наступним кроком формування методології розвитку лідерства на державній службі стала реалізація Канадсько-Українського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» Важливий напрям діяльності Проекту – сприяння розвитку лідерства та спільноти керівників на державній службі. Йдеться не про одноосібне лідерство чи вроджені властивості, а про лідерство як компетентність (рівень компетентності керівника): стандарт згідно з яким і набирають, і просувають по службі; як те, чому навчають, яку розвивають; як принцип, який сповідують; як взірець, якого прагнуть і практику, яку повинні реалізовувати керівники усіх рівнів.

У березні 2010 р. Школа вищого корпусу державної служби за сприяння проекту ПРООН «Підтримка реформи державної служби в Україні» (за фінансової підтримки Уряду Ірландії) розпочала річний тренінговий курс – Програму розвитку лідерства – 2010. Метою Програми стало посилення ключових управлінських та лідерських якостей, опанування набором 39 відповідних практичних навичок та вмій та створення професійного клубу керівників. Загальна кількість державних службовців I та II категорій посад, які взяли участь в Програмі розвитку лідерства у 2010 р., складала 112 осіб, які представляли 45 центральних органів виконавчої влади та Секретаріат Кабінету Міністрів України [76].

Програма розвитку лідерства – 2010 була розроблена з урахуванням проведеної у 2009 р. оцінки навчальних потреб вищого корпусу державної служби та найкращої світової практики підготовки лідерів та реалізовувалась за допомогою активних методів навчання, зокрема тренінгів, виконання практичних вправ та завдань, дискусій, евристичних бесід, відтворення професійних ситуацій, зворотного зв'язку, рольових ігор, що забезпечувало їх поглиблене розуміння та застосування на практиці [76].

За результатами вивчення потреб у співпраці з Канадською Школою державної служби була розроблена Програма розвитку лідерства 2011, яка включає тренінги («Ефективні публічні виступи та спілкування зі ЗМІ», «Мистецтво ведення переговорів», «Лідерство в команді», «Мистецтво управління

змінами», «Стратегічне управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів діяльності», «Особистий розвиток лідера»), індивідуальні консультації щодо тем тренінгів, комунікативні заходи.

Програма пройшла пілотування у 2011 р., участь у ній взяли близько 100 осіб – керівників вищого корпусу, що працюють у ЦОВВ, Адміністрації Президента, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судів, інших органах, таких як апарат Уповноваженого з прав людини, Рахункової палати тощо [76].

З того часу такі програми проводяться щорічно. Програма розвитку лідерства реалізовується відповідно до Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 728 [84].

Інституціоналізація розвитку лідерства на державній службі продовжилась Концепцією формування та розвитку вищого корпусу державної служби на 2011 – 2015 роки, схваленої Кабінетом Міністрів України 17 листопада 2010 році, яка визначала концептуальні напрями і пріоритети формування та розвитку вищого корпусу державної служби, шляхи удосконалення управління персоналом вищого корпусу державної служби та процедури його професійного розвитку [85].

У контексті реалізації завдань Стратегії державної кадрової політики, схваленої Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 Національним агентством України з питань державної служби підготовлено методичні рекомендації [86], де фактично вперше в історії державного управління в Україні в офіційному документі, виданому центральним органом виконавчої влади з'явилось визначення поняття «лідерство» та сформульовано рекомендації щодо поведінки керівника для здійснення лідерства у органах публічної влади [87].

Подальша інституціоналізація розвитку лідерства на державній службі забезпечувалась нормами Закону України від 11 листопада 2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» [28], який так і не набув чинності. Цей Закон передбачав нові підходи до управління персоналом на державній службі, професійного навчання, оплати праці, дисциплінарної та матеріальної

відповідальності державного службовця – тобто створював контури лідерського континууму.

Важливим кроком на шляху підвищення інституційної спроможності державної служби, формування її лідерського потенціалу стало затвердження розпорядження Кабінету міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [88].

Стратегія визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, враховуючи основні положення: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26- VIII; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [88; 89].

Одним з основних напрямів реалізації Стратегії є формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме формуванню корпусу лідерів-управлінців [89].

Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» сформовано основні шляхи реформування державної служби задля закріплення більш високих вимог до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх лідерського потенціалу [89].

Новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. створює нові вектори розвитку лідерства на державній службі [28].

Так, у преамбулі Закону зазначено: «цей Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях», тобто створюються умови для залучення на державну службу людей, які мають лідерський потенціал.

Національним агентством України з питань державної служби розроблено низку нормативно-правових актів, що забезпечують введення в дію нового Закону України «Про державну службу».

У переліку Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 4 ми бачимо низку компетенцій трансформаційного лідерства:

- встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів;
- стратегічне планування;
- вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань;
- ведення ділових переговорів;
- досягнення кінцевих результатів.
- Управління змінами:
 - формування плану змін та покращень;
 - управління змінами та реакцією на них;
 - оцінка ефективності змін.
- Управління організацією та персоналом:
 - організація роботи і контроль;
 - управління проектами;
 - управління якісним обслуговуванням;
 - мотивування;
 - управління людськими ресурсами» [90].

Наказом НАДС від 6 квітня 2016 р. № 72 визначено спеціальні вимоги для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» [91].

Новим поштовхом для розвитку лідерства на державній службі стала затверджена Головою НАДС 31 серпня 2016 р. тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління» [92].

Під час розробки Програми були враховані вітчизняні кращі практики. Мета Програми: підготовка нової генерації представників вищого корпусу державної служби, здатних професійно, політично неупереджено, ефективно впроваджувати зміни та новації у державних органах з дотриманням принципів державної служби та в інтересах держави і суспільства.

Отже, в Україні сформовано нормативно-правову базу щодо розвитку лідерства державних службовців за певними напрямками. Розвиток лідерства державних службовців передбачається за одним тільки напрямом – професійне навчання.

Такі напрями, як, формування мотивації персоналу до розвитку лідерства, вплив наявності лідерського потенціалу на кар'єрний розвиток ще не знайшли свого відображення у нормативно-правових актах.

Крім того, законодавством не прописана процедура організації управління розвитком лідерства: не визначені завдання та обов'язки керівників, спеціалістів служб управління персоналом, державних службовців щодо дослідження рівня лідерського потенціалу та пошуку шляхів його підвищення, врешті решт, не визначені критерії оцінювання лідерства.

Діяльність щодо розвитку лідерського потенціалу державних службовців повинна супроводжуватись нормативно-правовими актами, які б регламентували процес пошуку та реалізації шляхів розвитку лідерських компетентностей державних службовців.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «еліта». Кого потрібно відносити до еліти?
2. Охарактеризуйте управлінські функції які виконує еліта.
3. Розкрийте основні проблеми формування управлінської еліти.
4. Дайте характеристику проблемі формування лідерства у державному управлінні.
5. Розкрийте сутність поняття «лідерство».
6. Охарактеризуйте основні типи лідерів.
7. Розкрийте ключові групи компетенцій лідерів на державній службі.
8. Розкрийте сучасні концепції лідерства.

РОЗДІЛ 5

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1. Професійне навчання як форма забезпечення державної служби висококваліфікованими кадрами

Європейський вектор розвитку держави вимагає підготовки висококваліфікованих кадрів. Професійна робота компетентних управлінців є передумовою успішної реалізації реформи кадрової системи та розбудови ефективної, професійної, цілісної державної служби. Відтак постає необхідність у впровадженні нової системи підготовки державних службовців, орієнтуючись на принципи професіоналізму та компетентності. Питання професіоналізації державних службовців набуває актуальності саме через необхідність надання органами державної влади якісних послуг, враховуючи європейський досвід, реалії сьогодення та реалізації національних інтересів України [94, с. 39; 95, с. 86].

Ефективне функціонування суспільства та його розвиток залежать від потужного, фахово-компетентного кадрового потенціалу держави. Варто зауважити, що кадрова політика сучасного європейського зразка повинно бути особистісно-орієнтована, тобто формуватися через модель індивідуального підходу до кадрової одиниці. Саме такий кадровий менеджмент є дієвим у розвинених країнах Європейського Союзу. Зростає роль особи посадовця, його знань, умінь та навичок у процесі реалізації політики держави [95, с. 86].

Ефективним системам навчання та підвищення кваліфікації для публічних службовців сьогодні притаманні певні особливості (таблиця 5.1).

Наявність кваліфікованих кадрів є однією з передумов успішної діяльності будь-якої організації, а державні установи особливо зацікавлені у професійному зростанні своїх працівників. Організуючи і проводячи конкурсний відбір, кожен керівник хоче віднайти не просто працівника, а висококваліфікованого спеціаліста [96].

Таблиця 5.1

Сучасні особливості професійної підготовки державних службовців

Вимоги сучасності	Коротка характеристика
навчання базується на виявлених потребах	Потрібна розвинута система моніторингу цих потреб. А самі навчальні програми повинні дуже швидко видозмінюватися, відповідаючи на поточний запит для вирішення конкретної визначеної потреби. І саме це завдання – «визначення потреб у професійному навчанні» – є першим компонентом сучасної системи професійного навчання, яка будується сьогодні в Україні з урахуванням провідного світового досвіду
зменшення часу на навчання	Його просто «немає» у публічного представника з огляду на зростаючі обсяги своїх безпосередніх робочих завдань. Сучасний публічний службовець затиснутий між коліщатами потреби постійно і терміново на високому якісному рівні надавати послуги та необхідністю з цією метою приділяти все більше і більше часу підвищенню своєї компетентності. За цих умов особливої актуальності у світі набувають різноманітні навчання «без відриву від роботи», навчання «он-лайн» (кілька часові он-лайн навчання, до речі, активно застосовує у своїй роботі, наприклад, Міністерство внутрішніх справ Франції), використання всякого роду коучингів та менторингів (нам передають знання або допомагають безпосередньо на нашому робочому місці). Вживаною стала навіть практика, коли публічні службовці використовують свій вільний час, наприклад вихідні чи відпустки, для навчання та підвищення своєї кваліфікації.
«формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності»	Є невід’ємними компонентами сучасної системи професійного навчання відповідно до схваленої в Україні Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад
«забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг»	

Систематизовано авторами за [104].

У чинному Законі України про «Про державну службу» (стаття 2) [28] надано визначення поняттю «професійне навчання» — набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.

Основною метою професійного навчання є забезпечення державних установ висококваліфікованими, компетентними кадрами. Професійне навчання державних службовців забезпечується завдяки цілісному функціонуванню системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яка, у свою чергу, є єдиним комплексом освітньої діяльності з єдиними вимогами щодо формування змісту навчання, з мережею навчальних закладів, визначених у певному порядку і системою управління [95, с. 88].

Професійне навчання державно-управлінських кадрів — професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних установ і організацій [5, с. 598].

Професійне навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад — це набуття і вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності [97, с. 7].

З метою оптимізації системи професійного навчання державних службовців відбувається постійне вдосконалення законодавчої бази щодо унормування системи закладів, які надають професійну підготовку державним службовцям, розроблення освітніх програм на основі компетентнісного підходу до навчання, циклічності підвищення кваліфікацій посадовців та проведення навчальних тренінгів відповідно до зростаючих вимог до рівня професійної компетентності державних службовців; формування єдиних стандартів підвищення кваліфікацій управлінців, особистісної мотиваційної

складової посадовця до професійного вдосконалення та безперервного навчання та відповідно ротатії, тісного взаємозв'язку між закладами підготовки та органами державної влади [95, с. 89].

У Законі [28] держава передбачила гарантії для підвищення рівня професійної компетенції працівника. Це, зокрема:

- створення умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно;

- проведення постійного навчання за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування;

- збереження посади та заробітної плати працівника на строк професійного навчання.

Таким чином, лише постійне професійне навчання сприяє формуванню кваліфікованого працівника.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їхнього призначення.

У Законі є норма щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця за результатами оцінювання службової діяльності (стаття 44 Закону).

Таким чином, потребу у професійному навчанні державного службовця визначає його безпосередній керівник та служба управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

Національне агентство України з питань державної служби розробило та затвердило Методику визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [98]. Цим наказом органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватись Методикою під час визначення та проведення аналізу

потреб у професійному навчанні депутатів місцевих рад. Визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні за Методикою покладено на служби управління персоналом.

Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [99] визначає організаційні засади функціонування системи професійного навчання.

Відповідно до Положення за результатами професійного навчання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування нараховуються кредити ЄКТС, які підлягають обліку, що ведеться службами управління персоналом.

Положенням передбачено, що право на професійне навчання можна реалізовувати через (рис. 5.1):

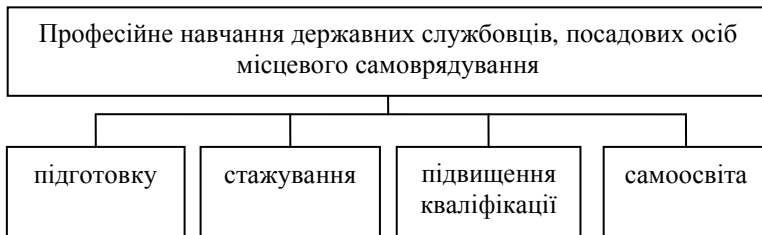


Рис. 5.1. Напрями професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

Розроблено авторами на основі [96, 99].

– підготовку – успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

– підвищення кваліфікації – набуття учасниками професійного навчання нових та/або вдосконалення раніше набутих

компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;

– стажування – набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;

– самоосвіту – самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям.

Підготовка за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів здійснюється Національною академією державного управління при Президентові України. Атестація за результатами навчання здійснюється у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, або може проводитися в інших формах, визначених стандартами вищої освіти [96].

В Україні функціонує система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Цю підготовку забезпечує 57 ліцензованих навчальних закладів, що здійснюють навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Головним вищим навчальним закладом у цій системі є Національна академія державного управління при Президентові України (IV рівень акредитації) та її регіональні інститути (Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський), де проводиться навчання за магістерською програмою керівного персоналу вищої і середньої ланок державного управління та місцевого самоврядування на базі вищої освіти, а також підготовка науково-педагогічних і наукових працівників за спеціальностями освітньої і наукової галузей «Державне управління» та іншими спеціальностями, спрямованими на підготовку для професійної діяльності в публічному управлінні [5, с. 598–599].

У 2019 р. серед 116 закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», переважають університети державної форми власності (78 закладів), 21 заклад вищої освіти перебуває в приватній або комунальній власності, зокрема: Класичний приватний університет, Університет «Київська школа

економіки», Український католицький університет, Університет економіки та права «КРОК», Львівський торговельно-економічний університет, Хмельницький університет управління та права, Київський університет імені Бориса Грінченка та інші. За територіальним розподілом мережа закладів вищої освіти, що забезпечує підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», охоплює місто Київ і 24 області (за винятком тимчасово окупованих територій України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополь). Переважна більшість закладів вищої освіти (95 із 116) розташовані в місті Києві та обласних центрах. Найбільше закладів вищої освіти, що забезпечують підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», розташовані у містах: Києві – 27 (23 %), Харкові – 13 (11 %) та Дніпрі – 7 (6 %). На початок 2019 році сукупний ліцензійний обсяг на підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» становить 13291 особу. Ліцензійний обсяг 10 нижчезазначених закладів вищої освіти становить 6265 осіб (або 47,1 % сукупного ліцензійного обсягу на підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»). [97, с. 25].

Пропозиція на ринку навчальних послуг для органів місцевого самоврядування сьогодні є достатньо широкою. А пункт 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. №106 [99] рекомендує «органам місцевого самоврядування під час складання і затвердження відповідних місцевих бюджетів передбачати починаючи з 2020 р. видатки на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж 2 відсотки фонду оплати праці».

Згідно статистики, 74 % органів місцевого самоврядування закладали в своєму бюджеті на 2018 рік кошти на професійне навчання працівників. Середня сума цих коштів складає по Україні 31 тис. грн на громаду.

Отже, є навчальна пропозиція та законодавчо закріплені фінансові можливості скористатися нею. В той самий час, серед викликів, що виникають у цій сфері сьогодні, можна позначити такі (рис. 5.2).

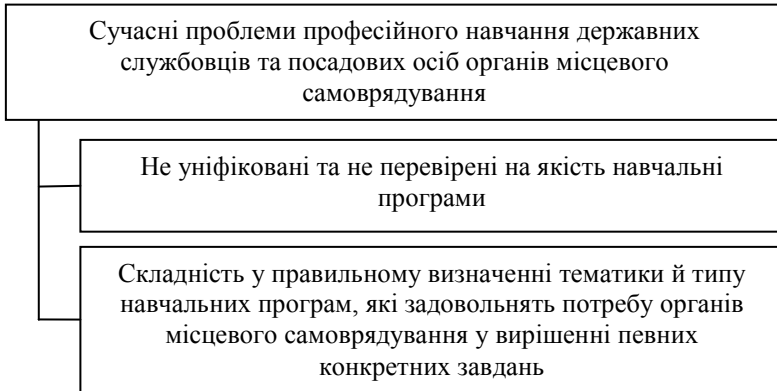


Рис. 5.2. Сучасні виклики щодо обрання навчальних пропозицій

Розроблено авторами за [96, 97, 104].

Виклик номер один – це якість навчальних програм. Вони ані уніфіковані, (можуть запропонувати декілька дуже різних варіантів викладання одного і того самого), ані перевірені на якість. Бо така система ще не відпрацьована.

У цьому плані дуже вчасною виглядає пропозиція Робочої підгрупи 6.2 «З питань управління професійним розвитком посадових осіб місцевого самоврядування» Ради донорів з питань децентралізації при Мінрегіоні України, яка поставила завданням започаткувати систему моніторингу та картографування надання навчальних послуг громадам за донорські кошти, зокрема, щоб знати «де густо, а де пусто», і надалі зробити процес надання навчальних послуг з боку донорської спільноти органам місцевого самоврядування прозорим, передбачуваним та керованим [104].

Очікуваним у цьому контексті є також анонсоване у 2019 р. НАДС відкриття спеціального Порталу управління знаннями. Згідно з поясненнями розробників, портал слугуватиме забезпеченню ефективної комунікації між замовниками, учасниками та провайдерами послуг з професійного навчання. Він передбачатиме, в тому числі, такі функції, як можливість реєстрації для провайдерів та користувачів навчальних послуг;

наповнення електронної бібліотеки та пошук професійних програм навчання, які відповідають посаді та потребам користувачів [97, 104].

Проте, навіть за наявності пропозиції навчальних програм високого гатунку, але за відсутності зовнішнього аудиту чи оцінки, публічному службовцю важко самостійно сформулювати свою потребу в навчанні. Те, що співробітник вважає за потрібне для себе, не завжди збігається з тим, чому йому насправді потрібно навчатися для вправної реалізації своїх функцій та повноважень чи вирішення існуючих проблем.

Тож, виклик номер два, це правильне визначення тематики й типу навчальних програм, які задовольняють потребу органів місцевого самоврядування у вирішенні певних конкретних завдань. Пропозиції, зокрема, безкоштовних програм, багато. Гроші на навчання є. Законодавство дозволяє органів місцевого самоврядування сплачувати за навчання своїх працівників.

Так, за період з 2016 по 2018 роки до магістратури Національної академії державного управління при Президентіві України (НАДУ) та її регіональних інститутів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» зараховано на навчання 7171 особу, з яких: 3081 особа зарахована за державними замовленням Державного управління справами (далі – ДУС), 1104 особи – за державним замовленням НАДС, 2986 осіб – за договорами. Протягом 2016 –2018 років спостерігається незначне збільшення (на 7,7 %) загальної кількості осіб, зарахованих до магістратури НАДУ (м. Київ) та її регіональних інститутів, з 2287 осіб у 2016 р. до 2463 – у 2018 р. [97, с. 27].

Аналіз структури зарахування слухачів за джерелами фінансування вказує на такі тенденції: зменшення на 17,6% кількості осіб, зарахованих на навчання за державним замовленням ДУС (з 50,9 % у 2016 р. до 33,3 % у 2018 р.); збільшення на 14,3 % кількості осіб, зарахованих на навчання за договорами (з 34,5 % у 2016 р. до 48,8 % у 2018 р.); відсоток осіб, зарахованих за державним замовленням ДУС, залишається сталим та перебуває в межах 14,6 %– 17,9 % від загальної кількості осіб, зарахованих до магістратури [97, с. 28].

Динаміка зарахування до магістратури НАДУ (м. Київ) та її регіональних інститутів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» у 2016 –2018 роках і структура зарахованих

осіб відповідно до форм навчання свідчить про те, що від 74,6 % до 82,1 % зарахованих осіб припадає на заочну форму навчання (1806 осіб у 2017 р. та 2022 – у 2018 р.). За денною формою навчання зараховувалось від 238 осіб у 2017 р. до 329 осіб у 2018 р., що складало від 9,8 % до 13,7 % від загальної кількості зарахованих на навчання осіб [97, с. 29].

Починаючи з 2017 році НАДУ не виконує в повному обсязі державне замовлення ДУС на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». У 2017 р. державне замовлення на підготовку магістрів за денною формою навчання виконано на 72,4 % (недобір 69 осіб), а загальне виконання державного замовлення на підготовку магістрів у 2017 р. склало 94 % від затвердженого обсягу. У 2018 р. НАДУ також не виконала державне замовлення ДУС на підготовку магістрів за двома формами навчання: за вечірньою формою виконано на 35,2 % (недобір 81 особа), за заочною формою – на 66,6 % (недобір 264 особи). В цілому державне замовлення ДУС на підготовку магістрів у 2018 р. виконано на 70,4 %. Водночас державне замовлення НАДС на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» у 2017 – 2018 роках виконано в повному обсязі. Протягом 2017 – 2018 рр. найбільше слухачів було зараховано до магістратури НАДУ (м. Київ) – 724 особи у 2017 р. та 688 – у 2018 р., Харківського регіонального інституту – 534 особи у 2017 р. та 565 – у 2018 р., а найменше зараховувалось до магістратури Дніпропетровського регіонального інституту – 307 осіб у 2017 р. та 335 – у 2018 р. У 2017 – 2018 рр. державне замовлення ДУС на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» розподілялось між НАДУ (м. Київ) та чотирма регіональними інститутами, а державне замовлення НАДС на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» за результатами конкурсного відбору виконувалось трьома регіональними інститутами НАДУ (за винятком Дніпропетровського регіонального інституту) [97, с. 30].

У закладах вищої освіти, які за результатами конкурсного відбору у 2016 – 2018 рр. були визначені виконавцями державного замовлення, слухачами освітньо-професійних програм підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне

управління та адміністрування» стали 4499 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, з них: за денною формою навчання – 44 особи; вечірньою – 50 осіб; заочною – 4405 осіб. У 2016 р. 28 закладів вищої освіти отримали державне замовлення на підготовку 1299 магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування», з них 44 – за денною формою навчання, 1255 – за заочною формою навчання [97, с. 32].

У 2017 році було збільшено обсяг державного замовлення на підготовку магістрів публічного управління та адміністрування на 23,2 %, до 1600 осіб (із 1299 осіб в 2016 р.) і залишився незмінним у 2018 р. При цьому співвідношення слухачів денної та вечірньої форми навчання до слухачів заочної форми навчання становило приблизно 1:30. Зазначене обумовлено тим, що за результатами щорічного узагальнення НАДС пропозицій державних органів та органів місцевого самоврядування на підготовку магістрів значно зменшилась потреба на підготовку магістрів за денною формою навчання. За результатами конкурсного відбору у 2017 р. 31 закладу вищої освіти затверджено обсяги державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у 2018 р. – 21 закладу вищої освіти [97, с. 33].

Серед осіб, зарахованих на навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у 2016 – 2018 рр., кількісно переважають державні службовці (71 %, 65 %, 66 % у 2016 – 2018 рр. відповідно). Серед обох категорій слухачів (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування) переважають спеціалісти, натомість керівники структурних підрозділів державних органів та органів місцевого самоврядування складають близько 30 % з числа зарахованих на навчання [97, с. 36].

Кількість спеціалістів серед державних службовців, зарахованих на навчання, зросла на 22,4 % у 2017 р. і незначно скоротилася у 2018 р. (на 1,3 %). Більшою динамікою вирізняється зарахування на навчання посадових осіб місцевого самоврядування. Так, тенденція незначного збільшення кількості вступників з числа посадових осіб місцевого самоврядування, які

займають керівні посади, зростала з року в рік, тоді як кількість спеціалістів різко зросла в 2017 р. у порівнянні з попереднім 2016 р. (на 52,1 %), а в 2018 р. – скоротилася на 10 %. Така динаміка обумовлена реформою децентралізації, зокрема утворенням об'єднаних територіальних громад та формуванням в них нових організаційних структур, і свідчить про зростаючу потребу органів територіальних громад у підвищенні професійної компетентності своїх працівників. Аналіз якісного складу осіб, зарахованих на навчання до закладів вищої освіти, показав, що загалом найбільшу частину осіб, зарахованих на навчання за державним замовленням НАДС, становлять державні службовці місцевих органів виконавчої влади. Так, із 4499 зарахованих на навчання осіб: 2124 (47 %) – державні службовці місцевих органів виконавчої влади, 1465 (33 %) – посадові особи місцевого самоврядування, 772 (17 %) – державні службовці центральних органів виконавчої влади, 132 (3 %) – працівники органів судової влади та прокуратури, 6 (0,1 %) – працівники апарату Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України [97, с. 36].

Зокрема, у 2016 р. чисельність державних службовців місцевих органів виконавчої влади, зарахованих на навчання, склала 840 осіб (65 %), 312 осіб (24 %) – посадові особи місцевого самоврядування, 99 (8 %) – державні службовці центральних органів виконавчої влади, 44 (2,7 %) – працівники органів судової влади й прокуратури та 4 (0,3 %) – працівники апаратів Адміністрації Президента України, Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України. У 2017 р. також найбільшу кількість осіб, зарахованих на навчання, становили державні службовці місцевих органів виконавчої влади – 952 особи (60%) та посадові особи місцевого самоврядування – 538 осіб (34 %) відповідно. Решту 6 % становили державні службовці центральних органів виконавчої влади – 68 осіб (4 %) та працівники органів судової влади і прокуратури – 42 особи (2 %). Однак у 2018 р. найбільшу кількість слухачів становили посадові особи місцевого самоврядування та державні службовці центральних органів виконавчої влади – 615 осіб (38 %) та 605 осіб (38 %) відповідно. Стосовно до попереднього періоду суттєво (на 35 %) зменшилась кількість державних службовців місцевих органів виконавчої влади – їх частка становила лише

21 % (332 особи) від загальної кількості осіб, які були зараховані на навчання за державним замовленням. Збільшення частки посадових осіб місцевого самоврядування серед слухачів освітньо-професійних програм підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», як зазначалося вище, обумовлюється реформою територіальної організації влади на засадах децентралізації і, як результат, потребою у підготовці професійних кадрів для органів місцевого самоврядування [97, с. 37].

Якісний склад слухачів за гендерною ознакою має сталу тенденцію до збільшення кількості жінок та відповідно зменшення чоловіків. У 2016 р. слухачами закладів вищої освіти стали 858 жінок та 441 чоловік; у 2017 р. – 1145 жінок, 455 чоловіків; у 2018 р. – 1193 жінки, 407 чоловіків. Отже, у період з 2016 по 2018 рр. частка жінок серед загальної кількості слухачів зросла на 13,6 в. п. (з 66 % до 75 %). У свою чергу, частка чоловіків зменшилась на 26,5 в. п. (з 34 % до 25 %) [97, с. 38].

Проте, повертаємось до необхідності запровадження як на національному, так і на місцевому рівнях, і навіть на рівні окремих органів місцевого самоврядування системи моніторингу навчальних потреб. Тільки такий підхід дасть реальну картину навчальних потреб [104].

Це, в свою чергу, вимагає від органів місцевого самоврядування побудови відповідної системи управління людськими ресурсами.

Підготовка державних службовців – нагальна проблема реформування всієї системи державної служби. Це передбачає вдосконалення нормативної бази, оптимізацію навчально-методичної системи професійної підготовки державних службовців, розроблення та впровадження конкурентної системи оцінювання та мотивування працівників, функціонування єдиного та дієвого механізму взаємодії між органами державної служби та закладами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Необхідним є розбудова ефективної системи моніторингу потреб держави у фахівцях певної кваліфікації, прогнозування розвитку кадрового потенціалу, розроблення методів стимулювання діяльності державних службовців та постійному удосконаленню їх знань та навиків [95, с. 92].

5.2. Стажування та самоосвіта державних службовців як спосіб професійного навчання

Ефективним способом професійного навчання є стажування та самоосвіта.

Стажування на державній службі має два напрями, встановлені у частинах 8-10 статті 48 Закону України «Про державну службу» [28; 97, с. 12-13]:

- підвищення рівня професійної компетентності державного службовця;
- стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті НАДС.

Стажування державних службовців відбувається відповідно до Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом НАДС від 3 березня 2016 р. № 48 [100].

Стажування громадян з числа молоді відбувається відповідно до Порядку стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті НАДС [101].

Об'єднує у собі обидва напрями - стажування в Апараті Верховної Ради України відповідно до Порядку проходження стажування в Апараті Верховної Ради України, затвердженого розпорядженням Першого заступника Керівника Апарату Верховної Ради України – керуючого справами від 28 листопада 2018 року № 1746-к [102].

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства.

На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи.

Загальні положення щодо проходження державними службовцями стажування, в тому числі за кордоном, як однієї з форм підвищення рівня професійної компетентності закріплені в Порядку стажування державних службовців, затвердженому наказом НАДС 3 березня 2016 р. № 48 [100].

Під час стажування державних службовців дотримуються всі формальні вимоги до стажування (рис. 5.3).

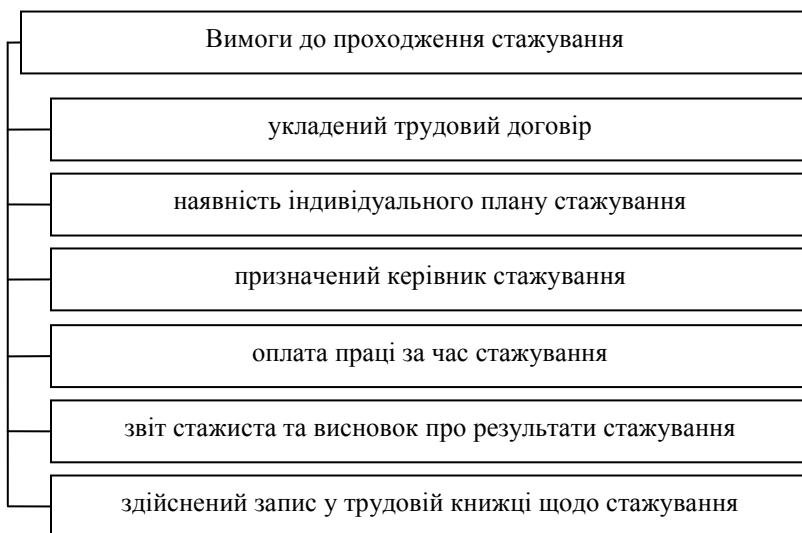


Рис. 5.3. Вимоги до проходження стажування державними службовцями

Розроблено авторами відповідно до [100, 103].

Зовсім інша ситуація щодо стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Національного агентства України з питань державної служби.

По-перше, ця запропонована НАДС форма стажування об'єднала дві різні суспільні групи, які розмежовані як законодавством про освіту, так і загальним трудовим законодавством:

- студенти вищих навчальних закладів;
- громадяни, які отримали вищу освіту, не перебувають на посадах державної служби віком до 35 років.

У Порядку стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Національного агентства України з питань державної служби, затвердженому наказом НАДС 16 березня 2018 р. № 60 [101] основною метою стажування вказується залучення молодих та вмотивованих спеціалістів до роботи на державній службі,

ознайомлення їх зі специфікою діяльності НАДС та набуття ними практичного досвіду роботи на державній службі. Фактично це відбувається поза конкурсний відбір майбутніх молодих державних службовців. У цілому ідея благородна за виключенням одного – процедура конкурсного відбору, яку проходять всі державні службовці, стає формальністю і несе упереджене ставлення стосовно інших кандидатів на посаду державної служби. Тобто ті кандидати, які прийшли «з вулиці» програють перед молодим стажистом, який зарекомендував себе, здобув симпатію потенційних колег [103].

Індивідуальний план стажування має передбачати участь стажиста у вирішенні перспективних і поточних завдань, які ставить йому керівник стажування (вирішення організаційних питань, підготовка аналітичних, інформаційних довідок, проєктів розпорядчих і нормативних документів). Тобто стажист приймає безпосередню, хоча й обмежену обов'язками, участь у діяльності державного органу.

Водночас, в [101] зазначено, що таке стажування проходить на безоплатній основі. НАДС не несе зобов'язань щодо відшкодування молоді, яка проходить стажування в апараті НАДС, витрат на проїзд до місця стажування і назад, добових за час перебування в дорозі, найм житла.

Цей момент ніяк не узгоджується з загальним трудовим законодавством, де зазначено, що для студентів вищих навчальних закладів, які проходять стажування в установі обов'язковому порядку укладаються трудові договори та оформляються трудові книжки з подальшим логічною дією – оплатою їх праці [103].

Інша вікова категорія – громадяни, які отримали вищу освіту, не перебувають на посадах державної служби віком до 35 років, проходять стажування за тією ж процедурою, що й студенти, які навчаються. Проблема непрозорості їх участі у конкурсі на посаду державної служби має такі ж проблеми. Водночас, формальна сторона дещо відрізняється. Такі громадяни підпадають під категорію осіб, яким призначено стажування до оформлення на роботу, що є неправомірним [103].

Стажування в Апараті Верховної Ради України увібрало у себе всі варіанти стажування на державній службі.

Однак проблема дотримання формальності оплати часу

стажування та стажування осіб не з числа студентів до оформлення на роботу залишається й в Апараті Верховної Ради України. Хоча щодо оплати, то частково це питання вирішується через Програму стажування молоді в Апараті Верховної Ради України, за рахунок якої з державного бюджету оплачується стипендія інтернам – громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби або на посадах в органах місцевого самоврядування. Щорічно 30 інтернів, які проходять стажування в Апараті за формою повного робочого часу, можуть отримувати стипендію у розмірі двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на перше січня календарного року. Стипендії призначаються розпорядженням Керівника Апарату відповідно до подання Управління кадрів Апарату на підставі затверджених звітів інтернів. Виплата стипендії може бути припинена за власним бажанням стажера або за рішенням Комісії відповідно до подання керівника стажування. Решта осіб, хто не підпадає під цю Програму, у тому числі й іноземні громадяни, проходять стажування без оплати. Для іноземців стажування може оплачуватися міжнародними організаціями відповідно до міжнародних договорів та меморандумів. Водночас за рахунок державних коштів відбувається щорічна організація стажування в Апараті. Управління справами здійснює матеріально-технічне та фінансове забезпечення проходження стажування, щорічне планування в проекті кошторису Верховної Ради України асигнувань, необхідних на організацію стажування, в тому числі на виплату стипендій інтернам відповідно до подання Управління кадрів Апарату. До роботи з питань організації навчальних та презентаційних заходів, дозвілля, тощо можуть залучатися громадські організації за рахунок джерел фінансування, не заборонених законодавством [103].

Стажування, як елемент управління персоналом, на державній службі набуло найбільшого використання за рахунок своїх формальних переваг. За результатами стажування у державному органі державному службовцю, який пройшов стажування, видається довідка за результатами стажування для подання за основним місцем роботи, яка додається до особової справи та є підтвердженням виконання обов'язкового елемента службової кар'єри – підвищення рівня професійної компетентності

державного службовця. Виміряти практичну користь від стажування державних службовців досить складно. Стосовно студентів, то будь-які практичні знання зажди стають у нагоді. Оскільки на державній службі стажування укорінилося, варто його використовувати ще в третьому напрямі – замість випробувального строку, який все одно під питанням з точки зору загального законодавства, встановлювати стажування новопризначених на посади державної служби. Попри їх відбір і визнання переможцями за результатами конкурсу, будь-який новий працівник потребує професійного навчання на початку своєї роботи на конкретній посаді [96, 97].

Професійне навчання може здійснюватися і шляхом самоосвіти у формі участі в конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо [96].

Потреба у формуванні, розвитку, оновленні відповідних компетентностей державного службовця шляхом самоосвіти визначається на основі оцінювання результатів його службової діяльності і відображається в індивідуальній програмі.

Частка самоосвіти серед інших видів професійного навчання в межах виконання індивідуальної програми має становити не менше 10 і не більше 20 % загальної кількості отриманих кредитів ЄКТС за результатами виконання програми [96].

Потреба у формуванні, розвитку, оновленні відповідних компетентностей посадової особи місцевого самоврядування шляхом самоосвіти може визначитися за результатами атестації посадової особи місцевого самоврядування.

За результатами стажування та самоосвіти державному службовцю, посадовій особі місцевого самоврядування нараховуються кредити ЄКТС у встановленому НАДС порядку. Але, на жаль, встановленого порядку нарахування кредитів ЄКТС на сьогодні немає. Тому займатися самоосвітою та стажуватися можна і необхідно, але поки що нараховуватися кредити не будуть [96].

Як бачимо, законодавець підштовхує державні установи до впровадження активного, безперервного навчання своїх працівників. Ефективне переосмислення цього напрямку вимагає формування культури, що підтримує постійне навчання та стимулює розвиток нових навичок.

5.3. Підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування

Важливе значення в діяльності національної системи професійної підготовки державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування має мережа закладів освіти, що здійснюють підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [97, с. 41].

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюється у відповідності з законодавчо-нормативними актами, зокрема Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [106].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13 червня 2018 р. № 482 змінено такі документи:

– Порядок формування державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року № 1262;

– Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року № 789;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 7 липня 2010 року № 564;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії» від 1 квітня 2013 року № 255;

– Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500.

Відповідно до змін державним замовником на підготовку за денною формою навчання державних службовців, посади яких належать до 1–9 групи оплати праці, та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до першої–сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування; за вечірньою та заочною (дистанційною) формами навчання державних службовців, посади яких належать до 1–5 групи оплати праці, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до першої–четвертої категорії посад в органах місцевого самоврядування, є Державне управління справами за погодженням з НАДС; за вечірньою та заочною (дистанційною) формами навчання державних службовців, посади яких належать до 6–9 групи оплати праці, та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до п'ятої–сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування, – НАДС, а на підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – НАДС [105, 106].

Заявки на включення до проекту державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування подаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами призначення відповідних осіб в установленому порядку відповідно до НАДС, Національної академії державного управління при Президенті України, Державного управління справами, які їх узагальнюють та подають до Мінекономрозвитку з відповідними пропозиціями до проекту Державного бюджету України на відповідний рік [105, 106].

У 2016 – 2018 рр. за державним замовленням НАДС підвищили кваліфікацію 84554 державних службовців, голів місцевих

державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі: у 2016 році – 27707 осіб; у 2017 р. – 26456 осіб; у 2018 р. – 30391 особа [97, с. 45]. За бюджетною програмою КПКВК 6121020 «Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення інституційного розвитку та адаптації державної служби до стандартів ЄС» з державного бюджету у 2018 – 2016 рр. на навчання зазначених категорій осіб витрачено коштів на суму 202 122 тис. грн., у тому числі у 2016 р. – 86,631 тис. грн; 2017 році – 85,138 тис. грн; 2018 р. – 53 030,3 тис. грн. [97, с. 48].

У 2016 р. 786 осіб підвищили кваліфікацію в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах НАДУ, 15399 осіб – у 16 інших закладах вищої освіти; у 2017 р. – 3900 осіб в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах НАДУ, 8400 осіб – у 20 інших закладах вищої освіти; у 2018 р. – 4100 осіб в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах НАДУ, 7850 осіб – в 18 інших закладах вищої освіти [97, с. 50].

На навчання за цим напрямом підвищення кваліфікації із державного бюджету витрачено 6 161,1 тис. грн.: у 2016 р. – 1326,4 тис. грн.; 2017 р. – 2011,6 тис. грн.; 2018 р. – 2823,1 тис. грн. [97, с. 51].

У 2016 – 2018 рр. за рахунок коштів державного бюджету в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститутах НАДУ підвищили кваліфікацію 14833 державних службовці, посади яких належать до 1 – 5 групи оплати праці, і посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до I-IV категорій посад в органах місцевого самоврядування (2016 р. – 5580 осіб; 2017 р. – 5068 осіб; 2018 р. – 4185 осіб) [97, с. 51].

Обсяги фінансування підвищення кваліфікації державних службовців, посади яких належать до 1-5 групи оплати праці, і посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до I – IV категорій посад в органах місцевого самоврядування, склали 11947,7 тис. грн., у тому числі у 2016 р. – 3791,6 тис. грн.; 2017 р. – 4056,1 тис. грн.; 2018 р. – 4100 тис. грн. [97, с. 52].

Підвищення кваліфікації здійснюється за програмами, які за

змістом навчання поділяються на загальні і спеціальні (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Види програм підвищення кваліфікації
 Розроблено авторами на основі [105, 106].

Загальні програми підвищення кваліфікації — програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Зміст загальних програм підвищення кваліфікації охоплює загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків та інші питання [106].

Спеціальні програми підвищення кваліфікації – програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їхніх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування [105, 106].

Зміст спеціальних програм підвищення кваліфікації охоплює питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування [106].

Суб'єкти надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдери) забезпечують відкритість і доступність інформації про зміст, структуру та обсяги програм підвищення кваліфікації шляхом їх оприлюднення на своєму офіційному вебсайті та вебпорталі управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» [106].

Очікувані результати навчання за загальними та спеціальними програмами підвищення кваліфікації мають охоплювати професійні знання та професійні компетентності, необхідні учасникам професійного навчання для належного виконання ними встановлених завдань і обов'язків [105].

Загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації за тривалістю та інтенсивністю поділяються на:

– професійні (сертифікатні) програми — довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС. Навчання за професійною (сертифікатною) програмою підвищення кваліфікації завершується підсумковим

контролем, а також може передбачати вхідний, поточний контроль;

– короткострокові програми — навчання за короткостроковою програмою підвищення кваліфікації обсягом від 0,5 кредиту ЄКТС до 1 кредиту ЄКТС завершується підсумковим контролем. Оцінювання результатів навчання за короткостроковою програмою обсягом до 0,5 кредиту ЄКТС не здійснюється [106].

Програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну, вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну з використанням спеціальних інтернет-платформ, вебсайтів тощо) форми навчання.

Загальні короткострокові програми розробляються, затверджуються відповідними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами) та погоджуються НАДС.

Спеціальні короткострокові програми розробляються, затверджуються відповідними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерами) та погоджуються відповідними замовниками освітніх послуг у сфері професійного навчання за такими програмами.

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними професійними (сертифікатними) програмами є обов'язковим [105, 106]:

1) для державних службовців:

– вперше призначених на посаду державної служби, зокрема на посаду державної служби категорій «А» та «Б», протягом року з дня їхнього призначення на посаду;

– які займають посади державної служби, не рідше одного разу на три роки;

2) для посадових осіб місцевого самоврядування:

– вперше призначених на посади в органах місцевого самоврядування, протягом року після призначення;

– вперше обраних на виборну посаду, протягом року після набуття повноважень;

– призначених на посаду в органи місцевого самоврядування, не рідше одного разу на три роки;

– обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень;

3) для голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників не рідше одного разу на три роки.

Підвищення кваліфікації за загальними та/або спеціальними короткостроковими програмами є обов'язковим для [105, 106]:

– державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (крім визначених в абзаці третьому цього пункту) не рідше одного разу на три роки;

– посадових осіб місцевого самоврядування, обраних на виборну посаду на місцевих виборах, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, не рідше двох разів протягом строку здійснення повноважень;

– депутатів місцевих рад не рідше одного разу протягом строку здійснення повноважень.

За результатами підвищення кваліфікації за професійними (сертифікатними) програмами, за умови їх успішного виконання, видається сертифікат про підвищення кваліфікації, а за короткостроковими програмами – відповідний документ про підвищення кваліфікації.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сучасні особливості професійної підготовки державних службовців.

2. Дайте визначення поняття «професійне навчання». Розкрийте його основну мету.

3. Охарактеризуйте сутність поняття «професійне навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

4. Розкрийте напрями професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Дайте характеристику системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

6. Розкрийте сучасні виклики щодо обрання навчальних пропозицій.

7. Охарактеризуйте напрями стажування на державній службі.

8. Розкрийте вимоги до стажування державних службовців.

РОЗДІЛ 6 ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. Проходження державної служби

Законом України «Про державну службу» [28, ст. 19] закріплено право на державну службу громадян України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

В Законі України «Про державну службу» [41, ст. 1] було визначено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [41, ст. 2].

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 державного службовця. Він має діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі

наполягання на його виконанні - повідомити вищу за посадою особу.

Визначене Законом специфічне коло повноважень і обов'язків спричинило більш жорсткі, порівняно з Кодексом законів про працю України, умови прийняття на посади державних службовців та проходження державної служби.

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу державного службовця.

Проходження державної служби – процес діяльності державного службовця на посадах, які він обіймає починаючи від моменту складання присяги державного службовця та завершуючи припиненням державної служби [107].

Проходження державної служби – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних з виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби [108].

О. Дрозд пропонує виділити такі етапи проходження державної служби: вступ на державну службу; призначення на посаду державної служби; прийняття присяги державного службовця; просування державного службовця по службі; проведення оцінювання результатів службової діяльності; підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; припинення державної служби [109, с. 103].

Близькі за змістом етапи проходження державної служби виділяються і в інших джерелах (рис. 6.1) [107, 108].

Вступ на державну службу – процес зарахування на державну службу за результатами конкурсного відбору [107].

Вступ на державну службу – це гарантоване законом право громадянина, який досяг повноліття, вільно володіє державною мовою та якому присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» [28, ст. 19].

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу [28, ст. 21].

Цей спосіб приймання на роботу є найбільш поширеним, оскільки питома вага державних службовців третьої - сьомої категорій, які працюють в місцевих органах виконавчої влади та

органах місцевого самоврядування, складає більше 95 відсотків [110].



Рис. 6.1. Етапи проходження державної служби

Розроблено авторами на основі [107, 108, 109].

Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на вакантну посаду державної служби на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків.

Так, Конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «А» проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Для проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби утворюється конкурсна комісія у складі голови і членів комісії [111].

Рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс. Його наказом утворюється конкурсна комісія, яку очолює, як правило, заступник керівника. Інформація про конкурс на заміщення вакантних посад та умови конкурсу публікуються в пресі та поширюються через інші засоби масової інформації не пізніше як

за місяць до проведення конкурсу і доводяться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс [110].

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту, декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України [110].

Особи, які працюють в органі, де оголошено конкурс, і ті, які зараховані до кадрового резерву цього органу і бажають взяти участь у конкурсі, зазначених документів до заяви не додають.

За рішенням комісії до участі в конкурсі допускаються особи, які відповідають умовам конкурсу. Особи, які досягли граничного віку перебування на державній службі, участі в конкурсі не беруть. Рішення комісії про недопущення до конкурсу надсилається заявникові і може бути оскаржено керівнику протягом 3 днів з дня одержання відмови комісії [110].

Під час засідання конкурсної комісії її члени:

1) вивчають результати проведеної службою управління персоналом перевірки документів кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби;

2) проводять відбір кандидатів з використанням видів оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу;

3) проводять співбесіду з кандидатами на зайняття вакантних посад з урахуванням результатів тестування для уточнення їхньої професійної компетентності;

4) особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів та визначають в особистому порядку їхній загальний рейтинг;

5) за результатами складання загального рейтингу кандидатів визначають переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади. Рішення конкурсної комісії вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість від її складу, воно оформляється протоколом, який підписується присутніми на засіданні членами комісії, не пізніше ніж протягом трьох календарних днів після його проведення і зберігається в державному органі, в якому проводився конкурс, протягом п'яти років [28].

Наведене дає підстави стверджувати, що на етапі вступу на державну службу конкурсна комісія реалізує державно-владні функції, що є безпосереднім предметом адміністративно-правового регулювання. Окрім того, на даному етапі реалізуються норми законних та підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративного права.

Призначення на посаду державної служби. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

Відповідне рішення приймається:

1) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України;

2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби. За таких обставин можемо спостерігати безпосередню реалізацію владно-розпорядчих функцій органів публічної адміністрації.

Рішення про призначення на посаду державної служби приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії, яке оформлюється актом. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку. В адміністративному праві акти відіграють більш ніж суттєве значення, оскільки видання адміністративних актів є однією з основних форм державного управління. Це пов'язано з великою кількістю суспільних відносин у рамках предмета даної галузі права. Тому він є домінуючою юридичною формою діяльності (результатів діяльності) органів державної влади. У даному разі акт є рішенням індивідуальної дії, спрямованим на набуття, зміну та припинення прав та обов'язків особи. Спрямованість адміністративного акта на створення, зміну та припинення прав та обов'язків особи дозволяє відрізнити від адміністративного акта офіційні документи, які не мають таких юридичних наслідків (наприклад, різного роду довідки) [112, с. 245].

Прийняття присяги державного службовця. Особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця та з цього моменту набуває статусу державного службовця. У свою чергу служба управління

персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує проведення даного заходу, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією. Прийняття присяги є адміністративно-правовою формою (на рівні з виданням адміністративного акта) державного управління. Варто акцентувати увагу на тому, що саме форми управлінської діяльності в процесі державного управління відіграють важливу роль, оскільки за їх допомогою забезпечується додержання встановленого порядку управління, гласність і прозорість діяльності, зміцнення законності тощо [113, с. 307].

У цьому разі прийняття присяги державним службовцем є правовою формою управління (юридично-значущою дією), оскільки виникає конкретний юридичний результат, тобто юридичний факт, що породжує адміністративно-правові відносини.

Прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються [28, ст. 38].

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України [114].

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу» [28, ст. 19].

Окрім того, Державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби;

2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому

населеному пункті) – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [28, ст. 41].

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, виявлення потреби у професійному навчанні. Воно проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», здійснюється суб'єктом призначення. Відповідно, висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення [28, ст. 44; 109].

Відповідно до частин першої, другої та восьмої статті 48 Закону України «Про державну службу» [28] та пункту 2 Порядку стажування державних службовців, затвердженого наказом НАДС від 3 березня 2016 р. № 48 [100], державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно. Воно проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема, в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги у тому числі за кордоном.

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців

затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює НАДУ при Президентіві України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України [28, ст. 48].

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб [28, ст. 48].

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби. Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [28; 115, с. 110].

Державна служба припиняється [28, ст. 83]:

- 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення;
- 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов;

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [116].

Окрім того, згідно з ч. 6 ст. 44 Закону України «Про державну службу» [28] в разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такої державний службовець звільняється із служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 цього Закону та з ним розривається контракт про проходження держслужби (у разі укладення).

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 однією із підстав для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення є отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності.

Суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби у п'ятиденний строк із дня настання або встановлення відповідного факту.

Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 [117]. Якщо за підсумками визначення результатів виконання завдань державному службовцю виставлено негативну оцінку, служба управління персоналом інформує про це суб'єкта призначення та передає йому матеріали оцінювання такого державного службовця (п. 401 Порядку № 640) [117].

Додатком 5 до Порядку № 640 затверджено форму висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [117].

Саме в цьому документі, затвердженому наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення, виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка. Отже, суб'єкт призначення приймає рішення про припинення держслужби у 5-денний строк з дня видачі акта про затвердження висновку щодо результатів службової діяльності державного службовця [118].

Державний службовець зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно особі,

уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному державному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця [28, ст. 89; 109].

6.2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, а також загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III [119, 120].

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [120, ст. 1; 121].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування [120, ст. 2].

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або

затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

У свою чергу, стаття 10 цього Закону передбачає, що прийняття на службу в органах місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови, старости;

- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою;

- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі, передбаченою законодавством України.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах[120, ст. 4] (рис. 6.2).

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

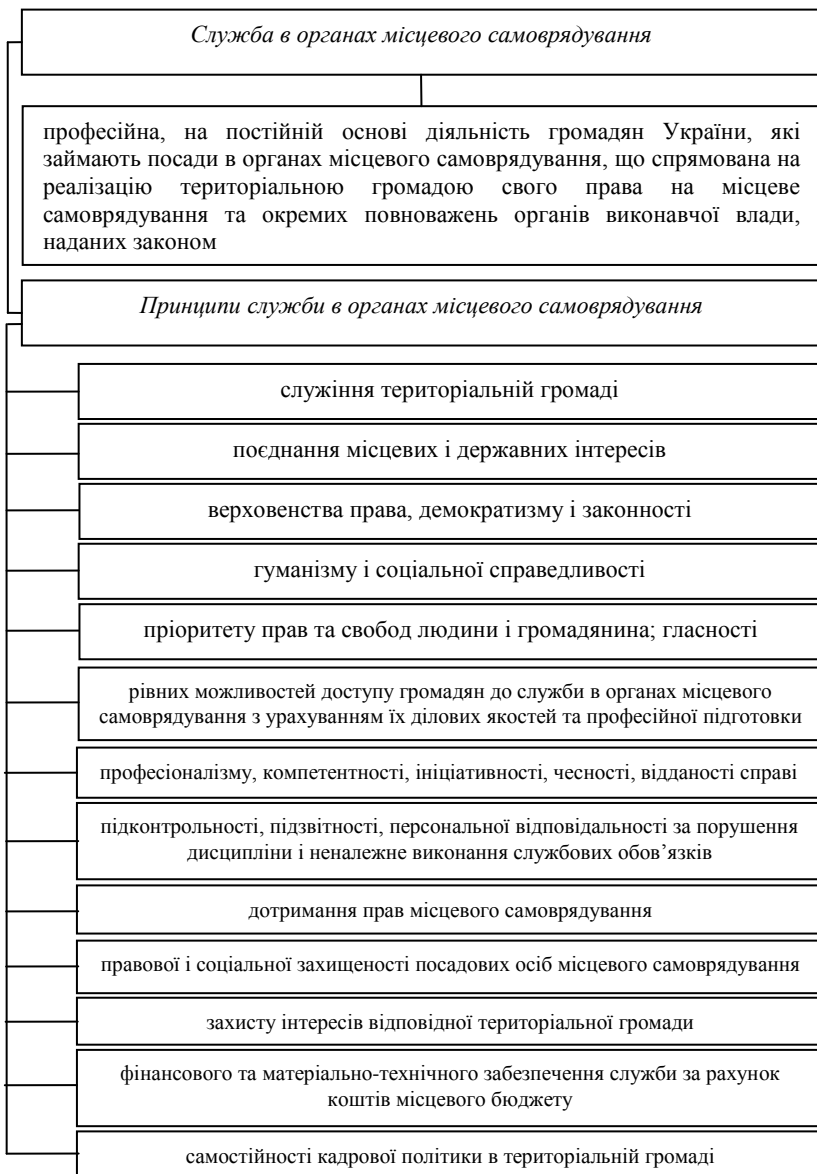


Рис. 6.2. Принципи служби в органах місцевого самоврядування

Розроблено авторами на основі [119; 120, ст. 4].

Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- захист прав місцевого самоврядування;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється НАДС з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні та відповідно до абзацу сьомого статті 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [120] та підпункту 2 пункту 3 Положення про НАДС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 500 [122].

Методичну допомогу по організації і проходженню служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України [119].

Контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом.

Законодавче та нормативно-правове забезпечення, що регулюють питання служби в органах місцевого самоврядування наведено у таблиці 6.1.

Можна виділити кілька ознак служби в органах місцевого самоврядування як різновиду публічної служби України:

- це особа, яка працює професійно, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто служба в органах місцевого самоврядування для неї має бути основною роботою;
- це особа, яка має обіймати посаду в органах місцевого самоврядування та їх апараті, що пов'язане з певною системою процедур: відбору кандидатур, прийому на роботу, навчанням, атестацією, стажуванням та проходженням служби за часом зі своєю специфікою;

Таблиця 6.1

Законодавче та нормативно-правове забезпечення служби в
органах місцевого самоврядування

Документ	Коротка характеристика
1	2
Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України (Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР)	Основний Закон України
Кодекс законів про працю України (Закон від 10 грудня 1971 року № 322-VIII, ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375)	Визначає правові засади і гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці.
Виборчий Кодекс України (від 19.12.2019 №396-IX)	Визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів, старост села, селища.
Закони України	
«Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР	Визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
«Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III	Регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.
«Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV	Визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі - місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

Продовження таблиці 6.1

1	2
«Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII	Визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.
Постанови Кабінету Міністрів України	
«Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток» від 27 квітня 1994 року № 250 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року № 1396 постанова втратила чинність у частині надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 270)	Визначає правові та організаційні засади надання щорічних та додаткових відпусток посадовим особам місцевого самоврядування
«Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» від 1 грудня 1994 року № 804 (із змінами, внесеними згідно з постановою від 20 квітня 2011 року № 426)	Визначає загальні положення щодо проходження державними службовцями стажування, в тому числі за кордоном, як однієї з форм підвищення рівня професійної компетентності.
«Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» від 24 жовтня 2001 року № 1386	Визначає правові та організаційні засади порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування
Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування від 26 жовтня 2001 року № 1440	Визначає правові та організаційні засади проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування
Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців від 15 лютого 2002 року № 169	Визначає правові та організаційні засади проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування

Продовження таблиці 6.1

1	2
<p>Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» від 24 грудня 2019 р. № 1112</p>	<p>Визначають механізм оплати праці працівників патронатних служб у державних органах та механізм оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, і працівників Управління адміністративних будинків Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, Управління адміністративними будинками Державного управління справами, Управління адміністративними будинками Управління справами Апарату Верховної Ради України.</p>
<p>Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171</p>	<p>Визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком</p>
<p>Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями від 20 квітня 2016 року № 306</p>	<p>Визначає механізм присвоєння державним службовцям рангів під час прийняття на державну службу та її проходження.</p>
<p>Накази НАДС</p>	
<p>Про затвердження Загальні методичні рекомендації щодо проведення щорічної оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків і завдань від 30 червня 2004 року № 102 (із змінами, внесеними наказами НАДС від 23 грудня 2009 року № 391)</p>	<p>Визначають правові та організаційні засади проведення оцінки виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх обов'язків і завдань під час щорічного підбиття підсумків, що здійснюється відповідно до Положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування</p>

Продовження таблиці 6.1

1	2
Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування від 5 серпня 2016 року 158	Є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків
Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування від 7 листопада 2019 року № 203	Визначають завдання, права, обов'язки, кваліфікаційні вимоги посадових осіб органів місцевого самоврядування

Систематизовано авторами на основі дослідження нормативно-правової бази України стосовно служби в органах місцевого самоврядування.

– посадова особа місцевого самоврядування у своїй повсякденній діяльності реалізує завдання і функції, які стоять перед громадою, що накладає на нього особливу відповідальність і може створювати певні обмеження щодо особистих поглядів, позицій, побажань;

– посадова особа місцевого самоврядування повинна утримуватися громадою, що одночасно покладає відповідальність як на громаду, яка виступає в якості роботодавця, так і на службовця як представника громади;

– особи, найняті на службу в органах місцевого самоврядування, мають наділятися відповідними службовими повноваженнями, необхідними для виконання своїх функціональних обов'язків.

6.3. Заходи заохочення та відповідальності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування

Особливе місце в забезпеченні ефективної діяльності органів місцевого самоврядування займають заохочення та відповідальність посадових осіб. Заходи заохочення поділяються на загальні і спеціальні (рис. 6.3).



Рис. 6.3. Заходи заохочення та відповідальності

Розроблено авторами на основі [121].

Загальні встановлені нормами законодавства про працю, а також Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в якій, зокрема, зазначається, що за сумлінну безперервну працю в органах місцевого самоврядування, зразкове виконання трудових обов'язків посадовим особам місцевого самоврядування видається грошова винагорода (премії, та інші надбавки) у відповідному розмірі та порядку, виходячи з

відповідних посад службовців. За особливі трудові заслуги вони представляються також до державних нагород та присвоєння почесних звань.

До спеціальних слід віднести, наприклад, такі, як дострокове присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад за виконання особливо відповідальних завдань, або переведення на посаду більш високого рівня.

Паралельно з заходами заохочення законодавство передбачає і юридичну відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну і кримінальну.

Важлива роль у забезпеченні належного виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх службових обов'язків належить рівню оплати їх праці.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначається, що оплата праці посадових осіб місцевого самоврядування повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню органів місцевого самоврядування компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування складається з посадових окладів, премій, доплат за ранги, надбавки за вислугу років та інших надбавок в тому числі за вислугу років [121].

Статтею 43, частиною 3 Конституції України надано громадянам України право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату не нижчу від визначеної законом [121].

Пріоритетним напрямом реформи державного управління є реформування системи оплати праці державних службовців, яка на сьогодні є непрозорою і розбалансованою [124].

Так, заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавок до нього та премій.

Але заробітна плата державного службовця має залежати від його кваліфікації та досвіду, важливості і складності роботи на посаді, міри покладеної відповідальності, результативності, ефективності та якості виконання обов'язків.

Тому постало завдання запровадити таку систему оплати праці державних службовців, яка відповідала б наступним принципам (таблиця 6.2).

Таблиця 6.2

Принципи системи оплати праці державних службовців

Принцип	Коротка характеристика
прозорість	заробітна плата державних службовців та її складові є зрозумілими та відкритими для платників податків, за кошти яких здійснюється фінансування цих заробітних плат
передбачуваність	стала частка заробітної плати державних службовців складає не менше 70%, переважна частина заробітної плати державних службовців є стабільною та прогнозованою
справедливість	заробітна плата державного службовця відповідає обсягу відповідальності та функціонального навантаження порівняно з іншими посадами державної служби
рівність	усунення міжвідомчих та міжрегіональних диспропорцій, в наслідок чого за виконання роботи однакового рівня відповідальності та при однаковому навантаженні у різних державних органах оплата праці здійснюється на єдиному рівні
результативність	змінна складова заробітної плати (премія) державного службовця має залежати від результатів його роботи
конкурентоспроможність	державні органи пропонують конкурентну заробітну плату для залучення висококваліфікованих фахівців на ринку праці

Систематизовано авторами за [124].

Представниками НАДС, СКМУ, зацікавлених міністерств та залученими експертами розроблено проект Концепції реформування системи оплати праці державних службовців, якою запропоновано зміну системи та підходів до регулювання оплати праці у сфері державної служби, та план заходів щодо її реалізації.

Передбачається, що нова модель оплати праці державних

службовців надасть можливість:

- посилити фінансову частину заробітної плати і відповідно зменшити змінну компоненту;
- створити каталог типових посад та впровадити систему грейдів;
- встановлювати посадові оклади на посадах державної служби на основі їх цінності, що позбавить необхідності додаткового поділу державних органів на рівні;
- встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти для державних органів або за функціональним напрямом діяльності на посаді;
- забезпечити проведення справедливого і прозорого розподілу (перерозподілу) фондів оплати праці в державних органах [124].

Результатом запровадження реформи оплати праці в державних органах стане:

- підвищення престижу державної служби як роботи з гідним рівнем заробітної плати, відповідним ринковому;
- залучення на роботу досвідчених фахівців;
- підвищення ефективності державних службовців та сприяння економічному зростанню у різних сферах;
- зниження корупційних ризиків під час комунікацій з громадянами і бізнесом;
- утвердження доброчесності в управлінні та розподілі публічних фінансів;
- стимулювання ініціативи до підготовки та реалізації реформ, спрямованих на підвищення рівня життя тощо.

Строками реалізації Концепції є 2020 – 2022 роки, впродовж яких передбачається низка швидких і послідовних кроків у даному часовому проміжку, що визначатимуться планом заходів до неї [124].

Сенс існування публічної служби – служити громадянам і поліпшувати якість їхнього повсякденного життя. Кожен публічний службовець робить свій внесок у досягнення цієї головної мети в рамках органів місцевого самоврядування. Допмагаючи виборним посадовцям, такі службовці сприяють функціонуванню місцевої демократії. Таким чином, публічний службовець на своїй посаді здійснює дуже благородну функцію, яка, однак, потребує виконання обов'язків і дотримання

цінностей. Для того щоб завоювати довіру громадян і мати змогу ефективно та результативно використовувати бюджетні кошти, службовці завжди повинні демонструвати винятково етичну та взірцеву поведінку. Кожен місцевий орган влади має змогу публікувати хартію професійної етики, щоб окреслити основні положення. Ця хартія може спиратися на наведені нижче ключові принципи, які кожен орган місцевого самоврядування може пристосувати до конкретних обставин [125, с. 241].

Публічні службовці не мають привласнювати державних коштів, їм також не дозволено використовувати державні кошти в особистих цілях. Тут йдеться про використання громадських засобів, як-от: персонал, обладнання, копіювальне устаткування або службові автомобілі. До того ж публічним службовцям не варто нераціонально витратити державні кошти. Вони, отже, повинні забезпечувати, щоб громадські ресурси завжди використовували «ефективно, з користю, економно й відповідально». Загалом публічним службовцям належить утримуватися від будь-яких дій, здатних зашкодити їхній незалежності [125, с. 243].

Основна мета тут полягає в недопущенні корупції. Вона включає в себе «прямі чи опосередковані вимагання або згоду на отримання подарунків, обіцянок, пожертвувань, гостинців чи інших переваг будь-якого характеру».

Скажімо, публічним службовцям «не дозволено приймати пожертвувань від осіб, яким вони мають служити. Також не має права отримувати подарунків начальник, щоб не ухвалювати рішень, що сприятимуть просуванню по службі іншого цивільного службовця».

Загалом публічним службовцям не варто «погоджуватися на подарунки, поїздки та запрошення, вартість яких перевищує символічну суму» [125, с. 243-244].

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «проходження державної служби».
2. Охарактеризуйте етапи проходження державної служби.
3. Розкрийте порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах державної служби.

4. Охарактеризуйте порядок присвоєння рангів держаним службовцям.

5. Дайте характеристику механізму оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

6. Розкрийте випадки, коли припиняється державна служба.

7. Охарактеризуйте правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування.

8. Розкрийте загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

9. Розкрийте зміст поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

10. Дайте визначення поняття «посадова особа органу місцевого самоврядування».

11. Розкрийте принципи служби в органах місцевого самоврядування.

12. Охарактеризуйте, хто має право на службу в органах місцевого самоврядування.

13. Дайте характеристику заходам заохочення та відповідальності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

14. Розкрийте принципи системи оплати праці державних службовців.

РОЗДІЛ 7

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

7.1. Сучасні тенденції визначення статусу державного службовця

Основною діючою особою на полі державної служби є державний службовець, особа, що займає певну посаду з владними повноваженнями. Державний службовець - особа, яка реалізує своєю діяльністю функції держави та органів місцевого самоврядування.

Відображаючи сутність державної форми організації суспільства, коли одним з основних ознак держави є наявність фахівців з управління, державних службовців, можна сказати, що державні посади існували завжди і всюди, там і тоді, де була наявна державна форма організації суспільства, як би оригінально ці державні посади не називалися (візир, огнищанин чи посадовець) [125, с. 139].

Основні ключові точки правового регулювання статусу сучасного державного службовця визначені на рис. 7.1.

Поняття державного службовця виходить з функцій держави. Якщо держава виконує ту чи іншу діяльність, то зовні цю діяльність від імені держави виконують службовці держави.

Так, країни англосаксонської системи права не закріплюють перелік державних справ, але в разі протиріч щодо їхньої діяльності суд або визнає ці дії такими, що підлягають захисту правом, або не визнає. В першому випадку вони стають включеними в державну сферу діяльності і захищаються державним апаратом, стають правом, у другому – вони залишаються проявами випадків, не відносяться до державних і не регулюють суспільні відносини на державній службі [126, с. 352].

Історичне місце державного службовця в суспільстві вимагає від нього професійного володіння знаннями, навичками управляти населенням на основі знання закономірностей розвитку суспільства і механізмів регулювання цього процесу [125, с. 140].

Побудова професійного державного апарату вперше почалося Наполеоном в 1798 році у Франції, в Великобританії – з реформ

Томаса Бабингтона Маколея (1834 г.), доповіді політичних діячів Англії Норткота та Тревельяна, представленого парламенту в 1854 р уже тоді рекомендували скасувати систему патронажу, замінити її відкритими конкурсними іспитами і проводити їх під наглядом центральної екзаменаційної комісії. Перевагу, однак, віддавалася гуманітарній освіті. [126, с. 352-353].

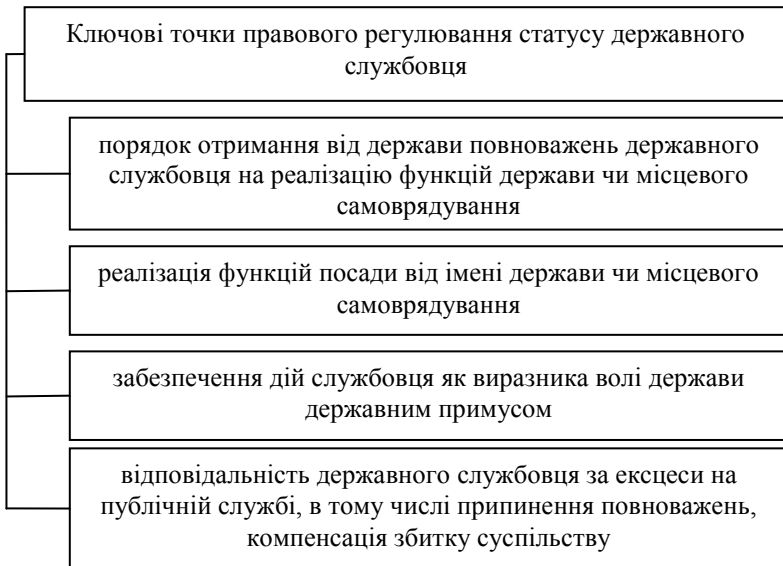


Рис. 7.1. Основні моменти правового регулювання статусу державного службовця

Узагальнено авторами на основі [125, с. 139].

Тобто, як пише А. Оболонський, «перші ролі в системі повинні були відігравати не вузькі фахівці, а як і раніше талановиті любителі Політики, які обираються населенням і виконують роль забезпечення зв'язку мас з апаратом держави». У той час як вести державні справи можуть тільки фахівці, кваліфіковані особи, інженери, інтелігенція [127, с. 142].

Розподіл видів державної служби, наприклад, в Великобританії, на «військових слуг королеви» і «цивільних слуг королеви» не повинно робити вирішального впливу на сутність статусу державних службовців. Звичайна асоціація державних

службовців з цивільною службою в Великобританії викликана переважно історичним походженням терміну. Сам термін «публічна служба» з'явився в середині XIX століття в системі англійської колоніальної адміністрації в Індії. Великий колоніальний апарат Вест-Індської компанії був розділений на цивільну службу і військову службу. У результаті цей термін був запозичений і в самій Англії [126, с. 353].

А. Ноздрачев визначає публічну службу як «установлений державою, нормативно виражений і легітимний (який визнається громадянами) юридичний інститут практичного здійснення державної влади і повсякденного застосування законодавства в масштабі всього суспільства і реального часу» [128].

Важливим питанням є встановлення кола осіб, які підпадають під поняття державного службовця.

Визнання державними службовцями тільки осіб, що працюють у виконавчих органах держави, так само умовно, як і сам поділ органів держави на виконавчі чи інші гілки, відповідно до теорія Монтеск'є про поділ влади. Кваліфікуючою ознакою державної влади є вплив службовців, які її здійснюють на суспільство від імені держави чи місцевого самоврядування, незважаючи на те, які органи є джерелом цієї влади. [125, с. 141].

Оригінальні положення французького закону від 26 січня 1984 р.: «Для створення свого кабінету місцевий орган влади може вільно приймати на службу одного або кілька співробітників і вільно припиняти їх роботу. Призначення на ці посади осіб, які не є службовцями, не дає їм право на включення в штат для отримання рангу на місцевій публічній службі» (ст. 110). Таким чином, за французьким законодавством можуть існувати особи, які виконують обов'язки державної служби, але які не є службовцями. На наш погляд, мова в даному випадку йде тільки про права державних службовців на просування по службовій драбині, в яку зазначені особи не включені, але при здійсненні ними державних повноважень, що належать державній посаді, яку вони заміщають, вони, безсумнівно, мають державно-владні повноваження і виконують функцію державного службовця [125, с. 142; 126, с. 352].

У законодавстві Японії прямо перерахована група посадових осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу (ст. 2, пункт 3). Цей список має специфічний характер, так як в

нього включаються не тільки особи, наділені вищою владою, обрані народом, а й такі категорії державних службовців, як послы, посадові особи відомства імператорського палацу і інші. При цьому пункт 4 ст. 2 дозволяє Палаті у справах персоналу тлумачення, «чи належить дана посада до посад державних, а також чи належить вона до встановлених в цій статті загальних посад або ж до спеціальних посад» службовця [125, с. 142].

У Мексиці виділяються такі категорії, як Президент, губернатори, депутати законодавчих органів і члени Вищих судів штатів (ст. 108 Конституції Мексики), а також всі ті особи, які користуються або розпоряджаються федеральними засобами. Всі вони є суб'єктами відповідальності відповідно до законодавства службовця [125, с. 142].

Як бачимо, законодавство зазвичай застосовує широкий підхід до поняття державних службовців. У той же час, ряд посад у Франції називаються «політиками», а в інших країнах інакше, та мають специфічну процедуру притягнення їх до відповідальності, що нагадує «імпічмент», який застосовується щодо глави держави. Особливо це може бути застосовано до тих державних службовців, на яких поширюється принцип незмінності. Наприклад, в ст. 8 закону Японії: «член Палати не може бути звільнений всупереч його волі за винятком випадків, коли він підпадає під один з нижченаведених підпунктів ...» У цьому випадку, щоб мати підставу для звільнення, до нього застосовується процедура імпічменту в Верховному суді (ст. 9), обвинувачення підтримує Парламент [125, с. 142; 128].

Таке правове регулювання пов'язане і з доктриною сумісності і мандата депутата з посадою у виконавчому апараті держави. За цим критерієм для англосаксонської системи права характерна доктрина сумісності мандата, тобто депутат партії, яка перемогла на виборах, одночасно має право зайняти керівні пости в уряді, стати міністром.

Навпаки, характерним для країн континентальної системи права є принцип несумісності мандата депутата з посадою у виконавчому апараті держави.

У соціалістичній правовій системі подоби таких службовців мало назву номенклатурних. Особливістю їх правового статусу була не особлива процедура їх відставки (імпічменту не було), а те, що ці особи вільно переміщувалися в абсолютно різні сфери

застосування на державній службі.

Найважливішою характерною ознакою наявності державної служби в зарубіжних країнах континентальної системи права є наявність інституту чиновництва. Найбільш рельєфним в цьому сенсі є інститут чиновництва і статус чиновника за законодавством Німеччини [126, с. 352].

Німецький закон про публічну службу вживає навіть в самій його назві термін «чиновник», але в змісті його не простежується риси саме цієї окремої групи державних службовців, а регулюються основні положення державного службовця взагалі. Історично основною рисою чиновника стало володіння їм комплексом заходів, які гарантують йому стійкість навіть у випадках протиріччя своєму патрону при прийнятті рішень про державні справи. Ось ця якість заперечення проти волі начальника і є основною перевагою чиновника перед іншими державними службовцями. І саме для його гарантованості чиновник наділяється якостями незмінності, нейтральності та іншими переважними ознаками касти чиновництва [125, с. 143].

7.2. Адміністративно-правовий статус державного службовця

Традиційно питання статусу службовців у сфері державної служби розкривають найчастіше з позиції юридичної науки. Безперечно, правовий статус володіє найбільшим дієвим змістовим навантаженням у контексті діяльності, розвитку та функціонування службовця у системі державної служби. Та крім правового статусу, враховуючи практику державної служби та доробки науковців, можна стверджувати про наявність інших аспектів цього поняття, які визначають місце та роль державного службовця як у його професійній діяльності, так і взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-владних відносин [129, с. 1].

Поняття «статус» походить із трактування лат. status як «стан», «положення» і у більшості трактувань означає позиція, положення у будь-якій системі, структурі, ієрархії. За іншим трактуванням – це сукупність прав та обов'язків, що визначає стан особи, організації тощо, характеризує їх правове положення. Деякі вчені самостійними елементами правового аспекту статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії,

законні інтереси та юридичну відповідальність. Інші – навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу [130].

Специфіка праці службовців розкрита на рис. 7.2.

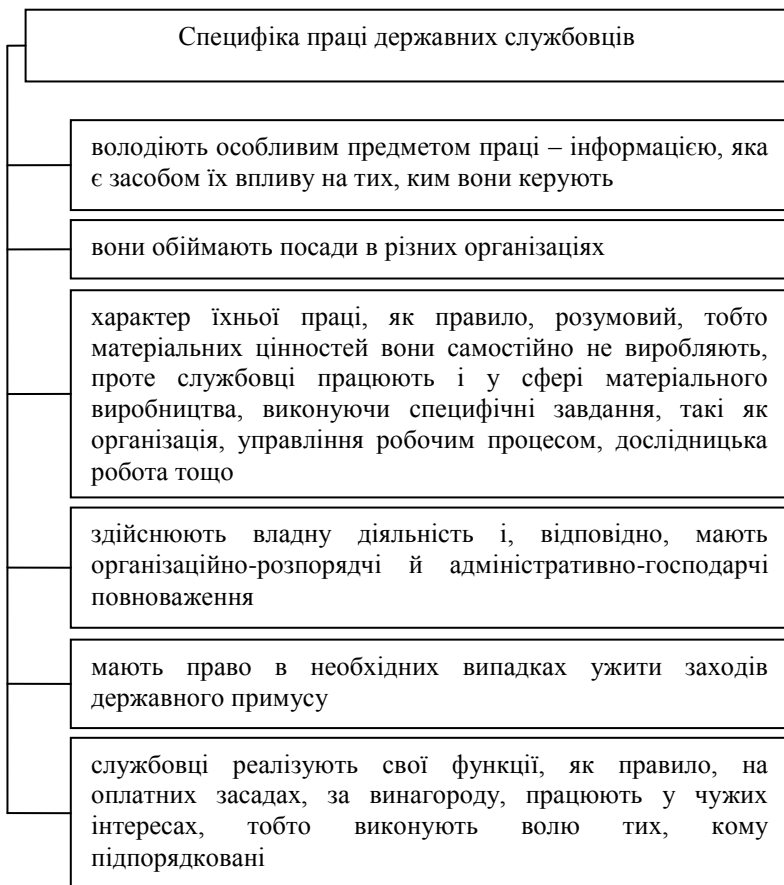


Рис. 7.2 Основні специфічні аспекти праці державних службовців

Узагальнено авторами за [131, с. 158].

Службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачуваних засадах певні спеціально необхідні функції й виконують завдання діючих органів, установ і організацій [132, с. 43].

Традиційно розкриття питання статусу державних службовців з позиції адміністративного права передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі державної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу. Фіксація елементів правового статусу проходить у низці нормативно-правових документів. На сьогодні правовий статус державних службовців визначається Конституцією України, законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших центральних органів виконавчої влади та іншими нормативно-правовими актами [129, с. 4-5].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [28, ст. 1] державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (державний орган), 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 (таблиця 7.1).

Говорячи про державного службовця, необхідно відзначити, що він є суб'єктом адміністративного права, виступає реальним учасником публічно-правових відносин.

Окрім того, поняття «державний службовець» можна тлумачити як у широкому, так і у вузькому розумінні. У першому випадку державний службовець – це індивідуальний суб'єкт права, який здійснює функції державного управління не лише в органах державної влади, а й в інших державних організаціях, установах, підприємствах. У вузькому розумінні державний

службовець – це особа, яка обіймає певну посаду лише в органах державної влади. Українське законодавство стало на бік тлумачення поняття державної служби, відповідно, і поняття державного службовця використовується у вузькому значенні [134, с. 112].

Таблиця 7.1

Визначення поняття «державний службовець» в різних джерелах

Джерело	Визначення
Закон України «Про державну службу» [28, ст. 1]	державний службовець – 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
В. Васильківська [134, с. 112]	державний службовець – це індивідуальний суб'єкт права, який здійснює функції державного управління не лише в органах державної влади, а й в інших державних організаціях, установах, підприємствах
	державний службовець – це особа, яка обіймає певну посаду лише в органах державної влади
І. Мегедин [131, с. 158]	державний службовець є представником державного органу. Усі його дії вчиняються від імені держави та за її дорученням, а держава, у свою чергу, здійснює контроль за діяльністю державного службовця й у відповідних випадках може застосувати до нього засоби примусу

Систематизовано авторами за [28; 131, с. 158; 134, с. 112].

Діяльність державних службовців має, як правило, не виробничий характер. Вона впливає на свідомість людей, економічне життя, організацію й діяльність трудових колективів. Державний службовець є представником державного органу. Усі його дії вчиняються від імені держави та за її дорученням, а держава, у свою чергу, здійснює контроль за діяльністю державного службовця й у відповідних випадках може застосувати до нього засоби примусу [131, с. 158].

Кожен державний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту державної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування державної служби і службовців. Такі елементи правового інституту державної служби конкретизують, уточнюють статус державних службовців і дають змогу повною мірою реалізувати його потенціал. Отже, статус – категорія не тільки багатоаспектна, а й багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру й викликає певні труднощі під час його аналізу [135, с. 80].

Адміністративно-правовий статус державного службовця – це система прав, які надані державним службовцям, а також сукупність покладених на них обов'язків. До адміністративно-правового статусу належить система заохочень, заборон і обмежень, а також заходів юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службовцями своїх посадових обов'язків [133, с. 153].

З огляду на адміністративно-правовий статус державного службовця в сьогоденній Україні варто вказати на значний вплив цього феномена на функціонування всієї державної служби [136, с. 198].

Це пов'язано з низкою обставин, ключовими з яких є такі:

1) державна служба – це передусім діяльність окремих людей, котрі своєю працею втілюють у життя повноваження держави, ці люди – державні службовці [28];

2) функції та завдання державної служби значною мірою корелюють із повноваженнями та обов'язками державних службовців. Якщо останні в чинному законодавстві прописані поверхово і фрагментарно, страждає вся система державної служби;

3) відповідальність державних службовців як складова

адміністративно-правового статусу є провідним фактором, що мінімізує вірогідність появи правопорушень у діяльності державних службовців, і, відповідно, стабілізує та прогнозує функціонування інституту державної служби;

4) корупційні вияви серед державних службовців суттєво підривають довіру суспільства й пересічних громадян до державної служби та держави загалом. На жаль, такі вияви нерідко провокують громадян на спроби вирішувати свої проблемні питання саме за рахунок використання корупційних схем [134, с. 112].

Під час розгляду статусу державного службовця особливої актуальності набуває питання про те, які складові формують цей статус у суспільстві.

У теорії виділяють такі головні елементи правового статусу державного службовця (рис. 7.3).



Рис. 7.3. Елементи правового статусу державного службовця

Систематизовано авторами на основі [131, с. 159].

Виходячи з того, що статус юридично визначається як правове становище громадянина, установи чи організації, закономірно зарахувати до статусу державного службовця його обов'язки та права, які мають особливий характер, порівняно з громадянами, котрі не є державними службовцями. Тут варто зазначити, що державний службовець поряд із правами, свободами й обов'язками людини та громадянина, закріпленими Конституцією України й іншими правовими актами, наділяється особливими службовими правами й обов'язками, закріпленими в Законі України «Про державну службу» [134, с. 113].

Із прийняттям Закону України «Про державну службу» 2015 р. відбулося реформування розуміння адміністративно-правового статусу державного службовця. Так, окремий розділ цього Закону, що визначає правовий статус державного службовця, установлює, окрім основних прав та обов'язків, ще й підпорядкування як наслідок повноважень, передбачених законом. Окрім того, невід'ємним елементом правового статусу державного службовця тепер є і принцип політичної неупередженості, тобто він має реалізувати покладені на нього повноваження незалежно від партійної належності і своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій, негативно вплинути на імідж державного органу і підірвати довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей [28, ст. 10].

Проте, незважаючи на вдосконалення й розвиток правового статусу державного службовця, законодавець усе ж дотримується вузького його розуміння.

З названими елементами статусу також пов'язані питання відповідальності та дисципліни державного службовця. До важливих елементів статусу державного службовця можна також зарахувати поняття етики, які тісно пов'язані з його правами й обов'язками, і питання адміністративного й соціального захисту державного службовця, засади його матеріального стимулювання.

Щодо соціального захисту державних службовців, то

частиною другою статті 50 Закону України «Про державну службу», визначено, що заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця; виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою; премії (у разі встановлення) [137].

Частиною третьою статті 50 Закону визначено такі види премій: за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи державного органу. Водночас, відповідно до абзацу четвертого пункту 1 розділу XI Прикінцевих та перехідних положень Закону з 1 січня 2019 р. набрали чинності абзац 4 частини 3 статті 50 і частина 6 статті 52 Закону і відтепер загальний розмір місячних або квартальних премій, які може отримати державний службовець за рік, не перевищуватиме 30 % фонду його посадового окладу за рік, а фонд преміювання державного органу буде встановлюватись у розмірі 20 % загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці. У зв'язку з цим, з метою уникнення перевищення граничного розміру преміювання державного службовця за рік (наприклад, у випадку звільнення державного службовця у поточному році), Мінсоцполітики рекомендує встановлювати щомісячну премію у розмірі, що не перевищує 30 % посадового окладу та у розмірі, що не перевищує 90 % для квартальної премії [137].

Крім того, на думку Мінсоцполітики, загальний розмір премій, який може отримати державний службовець за рік, необхідно визначати виходячи з розміру фонду посадових окладів такого службовця за рік за фактично відпрацьований час.

Згідно із статтею 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Частиною п'ятою цієї статті передбачено, що на час відсутності державного секретаря міністерства чи неможливості здійснення

ним своїх повноважень з інших причин, його обов'язки виконує один із керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства відповідно до наказу державного секретаря міністерства [137].

Згідно із абзацом другим пункту 5 Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затвердженого наказом Мінсоцполітики від 13 червня 2016 р. № 646, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 30 червня 2016 р. за № 903/29033 (зі змінами) за виконання обов'язків тимчасово відсутнього державного секретаря або за вакантною посадою державного секретаря міністерства одним із керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства виплачується премія у розмірі 50 % посадового окладу державного секретаря за фактично відпрацьований час з урахуванням мінімального розміру надбавки за виконання особливо важливої роботи, що встановлюється державним службовцям, посади яких належать до першої групи посад фахівців з питань реформ, визначених Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905 [137].

Водночас Законом визначено наступні види премій: за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи державного органу.

Отже, премія за виконання обов'язків тимчасово відсутнього державного секретаря або за вакантною посадою державного секретаря міністерства має враховуватися при визначенні розміру місячної або квартальна премії, оскільки із набранням чинності з 1 січня 2019 р. абзацу 4 частини 3 статті 50 і частини 6 статті 52 Закону та відповідно пунктів 6 та 7 розділу I Типового положення, на думку Мінсоцполітики, загальний розмір премій, отримуваних державним службовцем за рік, не може перевищувати 30 % фонду його посадового окладу за рік [137].

Вважаємо, що аналогічний підхід необхідно застосовувати до преміювання державних службовців, залучених до організації та проведення конкурсу на зайняття вакантних посад фахівців з питань реформ у директоратах Секретаріату Кабінету Міністрів

України, директоратах міністерств, генеральних департаментах інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики у відповідних сферах, із стратегічним плануванням діяльності та координацією роботи із забезпечення формування державної політики, та Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Частиною третьою статті 51 Закону визначено, що схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у межах бюджетних асигнувань із урахуванням юрисдикції державних органів. Схеми посадових окладів працівників державних органів у 2019 р. затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 102 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019 році». Пунктом 4 цієї постанови визначено, що вона набирає чинності з дня її опублікування і застосовується з 1 січня 2019 р. [137].

Отже, з 1 січня 2019 р. працівникам державних органів мають бути встановлені посадові оклади, виходячи із схем посадових окладів, затверджених постановою № 102 і відповідно перерахована заробітна плата.

Якщо працівник звільнився у період з 1 січня 2019 р. до прийняття Схем посадових окладів працівників державних органів у 2019 р., також здійснюється перерахунок з виплатою донарахованих сум [137].

Згідно з п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону про державну службу втратив чинність Закон № 3723, крім ст. 37, що застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 цих положень. Пунктами 10 та 12 Прикінцевих та перехідних положень Закону про державну службу надано право державним службовцям за певних умов на призначення їм пенсії за віком відповідно до ст. 37 Закону № 3723. Слід зазначити, що пенсії по інвалідності та у разі втрати годувальника, а також пенсії за віком особам, які не мають права на призначення пенсії відповідно до цієї статті, призначаються за нормами Закону про пенсійне страхування. Також Закон про державну службу не передбачає

проведення перерахунку раніше призначених пенсій [138].

Слід зауважити, що ст. 25 Закону № 3723 визначено сім категорій посад державних службовців, залежно від яких встановлено ранги державних службовців [138].

Якщо цією статтею не визначено певний державний орган, посади в якому віднесено до відповідних категорій посад державної служби, при визначенні права особи на пенсію державного службовця слід керуватись нормативно-правовими актами (постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України), якими в подальшому було віднесено такий орган та посади до посад державної служби [138].

При визначенні права особи на призначення пенсії згідно із Законом про держслужбу слід за записами трудової книжки (в деяких випадках з додаванням інших документів) проаналізувати відповідність посади, яку вона обіймає, посадам, визначеним у ст. 25 Закону № 3723 та актах Кабінету Міністрів України. Основним критерієм, за яким визначається можливість зарахування того чи іншого періоду роботи особи на посаді державного службовця до стажу, який дає право на призначення пенсії згідно зі ст. 37 Закону № 3723, є встановлення за посадою, яку вона обіймає, відповідного рангу. У разі якщо до трудової книжки помилково не внесено запис про присвоєння особі рангу, встановити такий факт можна шляхом перевірки первинних документів бухгалтерського обліку (особові рахунки, відомості про нарахування заробітної плати), на підставі яких можна підтвердити факт нарахування особі доплати за ранг. Факт встановлення особі рангу також можна підтвердити на підставі наказу по установі, яким такий ранг встановлено [138].

Пунктом 4 Порядку № 229 передбачено, що стаж державної служби обчислюється відповідно до частини другої ст. 46 Закону про державну службу, якою визначено посади, робота на яких зараховується до стажу державної служби, який дає право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки. Таким чином, ст. 46 Закону про держслужбу та Порядок № 229 не застосовуються при визначенні стажу, який дає право на пенсію відповідно до ст. 37 Закону № 3723. Відповідно до ст. 37 Закону № 3723 пенсії особам, які з урахуванням вимог, визначених в пунктах 10 та 12 Прикінцевих та перехідних положень Закону про державну

службу, мають право на їх призначення, призначаються за умови досягнення пенсійного віку для чоловіків – 62 роки, для жінок – віку, встановленого ст. 26 Закону про пенсійне страхування, та за наявності страхового стажу: для чоловіків - 35 років, для жінок – 30 [138].

Пенсія державним службовцям призначається з дати звернення, але не раніше дати виникнення права, в розмірі 60 % суми їх заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та відповідного рангу за останнім місцем роботи на державній службі, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок [138].

Під час визначення зарплати для обчислення пенсії відповідно до ст. 37 Закону № 3723 посадовий оклад та надбавки за ранг та вислугу років враховуються в розмірах, установлених на день звернення за призначенням пенсії за останньою посадою державної служби (або прирівняною до неї у разі відсутності у державному органі відповідних посад державної служби).

Інші виплати (крім посадового окладу, надбавок за ранг та вислугу років) враховуються за будь-які 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби поспіль перед зверненням за пенсією незалежно від перерв починаючи з 1 травня 2016 р. Середньомісячна сума зазначених виплат за 60 календарних місяців визначається шляхом ділення загальної суми цих виплат на 60 [138].

У разі коли на дату звернення за пенсією немає 60 календарних місяців роботи на посаді державної служби починаючи з 1 травня 2016 р., середньомісячна сума таких виплат визначається шляхом ділення загальної суми таких виплат на наявні місяці роботи починаючи з 1 травня 2016 р. За бажанням особи неповні місяці роботи на посаді державної служби враховуються як повні [138].

Для державних службовців, які звернулись за призначенням пенсії у травні 2016 р., а також для осіб, які не працювали починаючи з 1 травня 2016 р. на посадах державної служби, сума виплат (крім посадових окладів, надбавок за ранг та вислугу років) визначається з розрахунку таких виплат за травень 2016 р.

як повний місяць [138].

Матеріальна допомога та виплати, які нараховуються за період, що перевищує календарний місяць, враховуються в частині, що відповідає кількості місяців у розрахунковому періоді [138].

Особам, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, і які на момент виходу на пенсію не перебувають на державній службі, за їх бажанням розмір виплат (крім посадового окладу, надбавок за ранг і вислугу років) може визначатись у середніх розмірах щодо визначених законодавством таких виплат за місяць, що передує місяцю звернення за призначенням пенсії, але не раніше травня 2016 р., за відповідною (прирівняною) посадою (посадами) за останнім місцем роботи на державній службі [138].

І, нарешті, визначальним елементом статусу державного службовця є його службова кар'єра, яка фіксує становище державного службовця не тільки щодо суспільства, а й щодо інституту державної служби, елементом якої він є.

Тому, узагальнюючи вищезазначене та погоджуючись із теоретичними напрацюваннями, правовий статус державних службовців можемо визначити як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлена законодавством і гарантована державою [131, с. 159].

Таким чином, правовий статус державного службовця:

- по-перше, зумовлений реалізацією громадянами права на державну службу та права на працю;
- по-друге, регламентується через призму законодавства про державну службу та трудового законодавства;
- по-третє, виступає правовим базисом правосуб'єктності державного службовця;
- по-четверте, його ядром виступає система прав, гарантій, обов'язків та відповідальності;
- по-п'яте, включає систему обмежень (заборон), відповідно до законодавства [139, с. 137].

За змістом Закону (ст. 7) «Основні права державного службовця» (таблиця 7.2). Також нормами Закону (ст. 8) визначено систему основних обов'язків державного службовця [133; 139].

Таблиця 7.2

Права та обов'язки державних службовців

Права державних службовців	Обов'язки державних службовців
1	2
повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб	дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України
чітке визначення посадових обов'язків	дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки
належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення	поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина
оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу	з повагою ставитися до державних символів України
відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону	обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації
професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу	забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів
просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків	зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню
отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом	виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України

Продовження таблиці 7.2

1	2
участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом	додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції
оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності	запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби
захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону	постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності
участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів	сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки
безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності	надавати публічну інформацію в межах, визначених законом
проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри	

Систематизовано авторами за [133; 139].

Крім того, державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками

державної служби в цих органах. Слід зауважити, що система прав державного службовця потребує системного переосмислення та посилення, зокрема: право на здорові, належні та безпечні умови праці; право на мотивацію та заохочення праці; право на преміювання; право осіб з інвалідністю на безбар'єрність державної служби тощо. Доречно підкреслити, що у разі порушення зазначених прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації а, у скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів (ст. 11 Закону).

Також державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах. При цьому, у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Разом із тим, перелік обов'язків державного службовця конкретизуються в інших положеннях Закону (ст. 9-11 та ін.), а також інших актах законодавства [140, с. 94]. Так, державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, зокрема зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень.

Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження,

після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення.

Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Також, державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань, к тому числі не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Ще одним важливим аспектом правового статусу державного службовця є наявність обмежень (заборон) відповідно до законодавства.

Основні ознаки правового статусу державного службовця наведено на рис. 7.4.

Слід також зауважити, що державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» а, на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвибірній агітації, акціях та заходах, що

організуються політичними партіями;

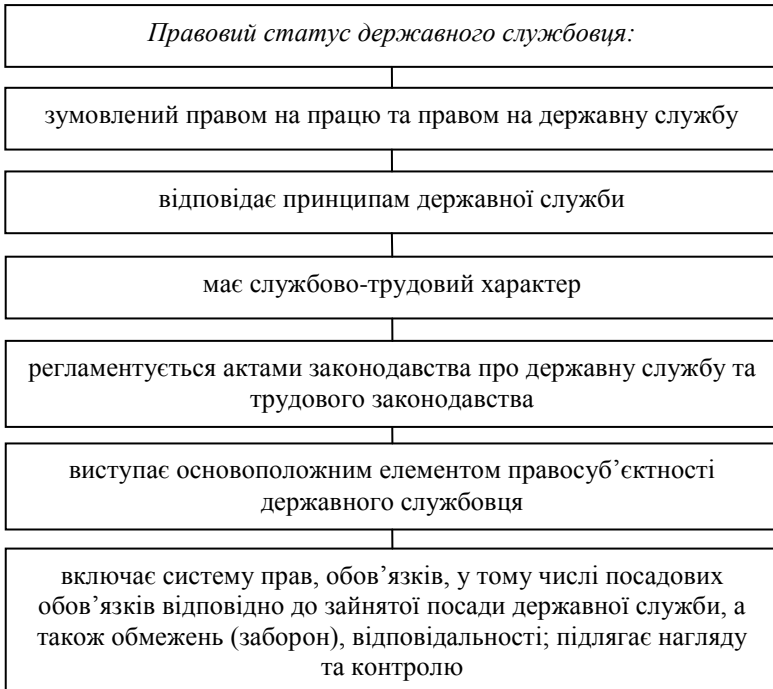


Рис. 7.4. Основні ознаки правового статусу державного службовця

Узагальнено авторами на основі [139, с. 137; 141; 142, с. 17-22; 143]

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях (ст. 10 Закону). Крім того низка обмежень та заборон впливають із змісту законодавства про запобігання корупції [141].

Крім того, державні службовці є суб'єктами юридичної відповідальності за вчинення ними правопорушень, серед яких важливе місце належить дисциплінарній та матеріальній відповідальності (ст.ст. 64-82 Закону).

Таким чином, правовий статус державного службовця - це система зумовлених правом на державну службу, прав, обов'язків (посадових та інших обов'язків), у тому числі обмежень (заборон), а також відповідальності, якою наділяється державний

службовець відповідно та у порядку передбаченому законодавством.

Підвищення ефективності правового статусу державного службовця варто провадити через розвиток новітнього законодавства про державну службу, її принципів, у тому вироблення дієвих механізмів доступу до державної служби, забезпечення постійної професіоналізації, посилення соціальної захищеності тощо [142, с. 17-22; 143].

7.3. Правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України.

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який являє собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Зокрема, ст. 8 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає основні обов'язки, а ст. 9 - основні права державних службовців (таблиця 7.3).

Таблиця 7.3

Права та обов'язки посадових осіб органів місцевого самоврядування

Основні права	Основні обов'язки
1	2
на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян	додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування

Продовження таблиці 7.3

1	2
на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи	додержання прав та свобод людини і громадянин
на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації	збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інфор-
	мації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню
на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці	постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації
на соціальний і правовий захист	сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі
вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї	шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування
у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення	недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави

Продовження таблиці 7.3

1	2
отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків	
захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку	

Систематизовано авторами на основі [120, ст. 8-9].

Всі права посадових осіб органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на три групи.

До першої групи належать наступні права посадових осіб органів місцевого самоврядування:

– ознайомлення з документами, які визначають його права та обов'язки на посаді служби в органах місцевого самоврядування, критерії оцінки якості роботи та умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, потрібні для виконання ним посадових обов'язків;

– ознайомлення з усіма матеріалами своєї особової справи, з відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, додання до особової справи своїх пояснень;

– проведення на його вимогу службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

– право на звернення в суд, або інший орган для вирішення

суперечок, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, в тому числі з питань проведення атестацій, їх результатів, прийому на службу, її проходження, реалізації прав службовця, переведення на іншу посаду, звільнення з державної служби тощо.

До другої групи прав посадових осіб органів місцевого самоврядування належать:

- отримання в установленому порядку інформації і матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків;

- відвідування в установленому порядку для виконання посадових обов'язків підприємств, установ і організацій;

- прийняття рішень і участь у їх підготовці відповідно до посадових обов'язків;

- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації за рахунок коштів відповідного бюджету;

- внесення пропозицій щодо вдосконалення служби в будь-які інстанції.

Третю групу прав посадових осіб органів місцевого самоврядування складають:

- участь з власної ініціативи у конкурсі на заміщення вакантної посади;

- просування по службі, збільшення заробітної плати з урахуванням результатів роботи, рівня кваліфікації;

- пенсійне забезпечення з урахуванням стажу служби в органах місцевого самоврядування;

- об'єднання в професійні спілки з метою захисту своїх прав, соціально-економічних і професійних інтересів;

- право на грошове утримання, яке складається з посадового окладу, надбавок до нього за ранг, вислугу років, премії за результатами роботи;

- право на щорічну оплачувану відпустку і додаткову відпустку при наявності відповідного стажу служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Крім загальних прав, службовцеві визначаються посадові права, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях

Посадова інструкція являє собою інструмент управління людськими ресурсами. Вона дозволяє організувати й точно

визначити коло діяльності кожного працівника в організації. Це інструмент визначення характеру певної роботи, який доступний працівникам та їхнім керівникам і який дозволяє їм уточнювати й закріплювати обов'язки та види діяльності, а також завдання, поставлені всім працівникам, і організаційні зв'язки. Крім того, він визначає вимоги до компетенцій для окремих професій і всі потрібні умови для працевлаштування.

Посадова інструкція є також одним з інструментів, який застосовують у колективному управлінні. Його використовують під час загального аналізу повноважень, обов'язків і завдань усіх працівників. Він дає фактичне уявлення щодо ситуації з компетенціями, що є в органі місцевого самоврядування, і уможливорює визначення компетенцій, які йому потрібні. Посадова інструкція також становить засіб налаштування режиму роботи через оптимізацію різноманітних посад і завдань, що виконуються різними службами.

Наявність посадових інструкцій забезпечує підвищену наочність участі кожного учасника, встановлює ланцюг відповідальності та являє собою важливий напрямок зв'язку всередині організації. Сукупність посадових інструкцій в організації (після виконання опису, групування та ієрархізації) також дозволяє створити органіграму робочих місць в установі.

Посадова інструкція – це визначена органом місцевого самоврядування система координат, на яку можуть опиратися як працівники, так і їхнє керівництво. Обсяг роботи працівника, а також межі його чи її діяльності вдасться визначити через постановку завдань і перелік засобів. Працівник точно знатиме, чого саме від нього або від неї очікують. Це може становити важливий стимул, що мотивує працівників виконувати свою роботу. Крім того, це дозволяє скласти визначення професійних цілей і запровадити індивідуальне оцінювання. Завдяки своєму докладному опису діяльності та компетенцій працівника посадова інструкція являє собою важливий інструмент управління людськими ресурсами.

Значущість посадової інструкції в процесі наймання персоналу полягає в описі ключових елементів певної професійної посади, який дозволяє претендентові та керівникові (котрий бажає найняти претендента) здійснити оптимальний вибір. Посадова інструкція містить перелік компетенцій, потрібних для належного

виконання завдань та обов'язків на певній посаді. Роботодавець повинен бути в змозі порівнювати компетенції кандидата з тими, що передбачені для вакансії.

Посадова інструкція допомагає здійснювати індивідуальне оцінювання працівника. Чітке визначення роботи дозволяє вести конструктивний діалог між керівником та його чи її підлеглим, забезпечує встановлення реалістичних цілей для працівників. Під час проведення щорічної наради з оцінювання посадова інструкція полегшує оцінку компетенцій працівника та аналіз стану досягнення цілей. Вона також допомагає визначити, яке саме індивідуальне навчання варто пройти працівникові, який не має компетенцій, потрібних для ведення своєї діяльності та виконання завдань.

У таблиці 7.4 наведено загальні елементи посадової інструкції, які можна знайти в управлінській літературі.

Посадова інструкція – це індивідуалізований документ, що дозволяє працівникові (нещодавно прийнятому на роботу або такому, що проходить оцінювання своєї компетенції) та його чи її прямому начальникові обговорити характер і способи виконання діяльності.

Таблиця 7.4

Загальні елементи посадової інструкції

№ з/п	Загальні елементи посадової інструкції/профілю
1.	Назва посади, категорія професії та місце посади в організаційній схемі
2.	Опис та інформація про посадову особу
3.	Посадові обов'язки, їхнє поєднання з обов'язками відділу
4.	Обсяг повноважень, підлеглість, межі самостійності
5.	Докладний опис діяльності, яку потрібно виконувати
6.	Обов'язкові компетенції
7.	Умови праці й наявні матеріальні та (або) людські ресурси
8.	Бажане майбутнє вдосконалення посади (підлеглість, розширення знань і навичок, розвиток діяльності, збільшення можливостей для ініціативи тощо)

Джерело [125, с. 246].

Такий документ має бути складений заздалегідь до прийняття на роботу або ще до того, як працівники почнуть виконувати свої обов'язки. Хоча основа посадової інструкції може бути сформована завчасно, варто остаточно уточнити її за результатами обговорення між працівником та його чи її керівником, оскільки це така практика може сприяти адаптації до нової роботи та, ймовірно, дозволить доповнити виконувану діяльність і визначити нові перспективи для цієї посади. Те ж саме стосується і використання таких документів у процесі оцінювання. Вони забезпечують основу для аналізу, а також сприяють обговоренню майбутніх перспектив.

Під обов'язками посадової особи місцевого самоврядування розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування (див. таблиця 7.3).

У випадку сумнівів щодо правомірності отриманого доручення зобов'язаний посадова особа місцевого самоврядування повинна одразу повідомити про це в письмовій формі посадову особу, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Під перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо).

Під перевищенням посадових обов'язків також розуміють дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом.

Складовою правового статусу службовців є існування право обмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають двох видів:

- обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування;
- обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

Перша група обмежень передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які:

- не мають громадянства України;
- визнані у встановленому порядку недієздатними;
- мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
- у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є близькими родичами чи свояками;
- інші обмеження, встановлені законами України.

До другої групи обмежень відноситься встановлена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ст. 1 і 5 Закону «Про боротьбу з корупцією» заборона:

– брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу;

– займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, крім випадків, передбачених законодавством, або бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, де він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

– сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання за це винагороди у грошовому чи іншому вигляді, послуг, пільг;

– самостійно або через представника або підставних осіб входити до складу керівних органів підприємств, господарських товариств, об'єднань тощо, що здійснюють підприємницьку діяльність;

– приймати подарунки, послуги, пільги або інші переваги від фізичних або юридичних осіб у зв'язку зі своєю службовою діяльністю тощо.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

З метою забезпечення якісного виконання посадовими особами місцевого самоврядування завдань і функцій громади, посадових обов'язків, реалізації наданих їм законних прав, дотримання право обмежень, чинне законодавство України визначає основні гарантії їх професійної діяльності.

Зокрема, посадовій особі місцевого самоврядування гарантуються:

– умови роботи, які забезпечують виконання ним посадових обов'язків;

– заробітна плата й інші виплати, передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами;

– щорічна оплачувана відпустка;

– медичне обслуговування службовця та членів його сім'ї, в тому числі після виходу на пенсію;

– підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації зі збереженням грошового утримання на період навчання;

– пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї службовця в разі його смерті, що настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків;

– захист його самого та членів його сім'ї від насилля, погроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, визначеному законом та ін.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «статус».
2. Охарактеризуйте основні моменти правового регулювання статусу державного службовця.
3. Розкрийте специфіку праці службовців.
4. Дайте визначення поняттям «службовці» та «державні службовці».
5. Розкрийте адміністративно-правовий статус державного службовця.
6. Охарактеризуйте елементи правового статусу державного службовця.

7. Розкрийте напрями соціального захисту державних службовців.
8. Дайте характеристику правам та обов'язкам державних службовців.
9. Назвіть основні ознаки правового статусу державного службовця.
10. Розкрийте на що державний службовець не має права.

РОЗДІЛ 8

ПСИХОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТА І ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

8.1. Сутність суб'єкт-об'єктних відносин в системі державного управління

Система державного управління – цілісна система, що органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш поширеним, але він не розкриває всю складність та масштабність. Суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи [5, с. 641].

Суб'єкт управління – особа, група осіб, спеціально створений орган, організація або суспільство загалом, які впливають на керовану систему з метою забезпечення її функціонування і руху до заданої мети. Суб'єкт управління здійснює управлінську і організаційну роботу, приймає рішення і забезпечує досягнення поставлених цілей [5, с. 684; 145, с. 40].

Об'єкт державного управління – суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини в різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на яких спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління [145, с. 42].

Поняття «об'єкт управління» поширюється й на ті процеси, що регулюються суб'єктами державного управління (наприклад підготовка державних службовців, процеси соціально-економічного розвитку регіонів, держави в цілому), а також соціальні спільноти, які формуються за різними ознаками (належністю до певних верств населення і національних меншин, місцем мешкання, політичними поглядами, інтересами та ін.). Об'єкт державного управління – це визначальний елемент системи державного управління, якому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта державного управління. Отже, це керована підсистема державного управління, елементами якої є люди та

соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних, колективних і приватних інтересів. У процесі такої взаємодії створюються організації, установи, формуються соціально-економічні територіальні підсистеми різних рівнів, які також виступають як об'єкт державного управління [5, с. 487].

Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління – відносини, що охоплюють організацію і функціонування суб'єктів управління (керуючих систем), структуру їх взаємозв'язків із суспільною системою, а також компоненти останньої, які створюють у взаємозв'язку структуру об'єкта управління й безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи. З погляду взаємозв'язків у системі суб'єкт-об'єктної залежності кожний державно-управлінський вплив можна охарактеризувати як суспільну потребу, інтерес і мету в управлінні, усвідомлені суб'єктом управління, юридично, нормативно виражені й практично здійснені в його рішеннях і діях. Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління виявляють себе в кожному управлінському акті, дії, відношенні та об'єктивно зумовлюють і передбачають присутність трьох елементів (рис. 8.1): суб'єкта управління (державного органу, посадової особи, учасника управління), управлінського впливу, що створюється та реалізується ним, об'єктів впливу у вигляді, головним чином, діяльності організацій, установ, підприємств, окремих громадян [5, с. 684].

У своєму дослідженні Г. Михайленко формулює визначення суб'єктно-об'єктних відносин як формальні відносини, що характеризують вертикальний розподіл праці, реалізуються у формі прямих і зворотних зв'язків, забезпечують здійснення цілеспрямованого управлінського впливу, обмін адміністративною інформацією між учасниками управлінського процесу та узгодження їх інтересів [144]. Дослідник також зазначає, що науковці використовують різні трактування для визначення поняття «суб'єктно-об'єктні відносини», в яких акцентують увагу на розгляді цього виду відносин як:

– явища (взаємостосунки, які складаються між людьми та різноманітними соціальними колективами в процесі здійснення управлінської праці);

– елементів процесу (формуються і реалізуються під час виконання сукупності дій для підготовки, ухвалення і здійснення

управлінських рішень, функцій та комунікацій);

- мети і засобах здійснення (свідомий цілеспрямований вплив для досягнення результату шляхом підпорядкування);
- сфери застосування (суспільні відносини у сфері виконавчої влади) [144].

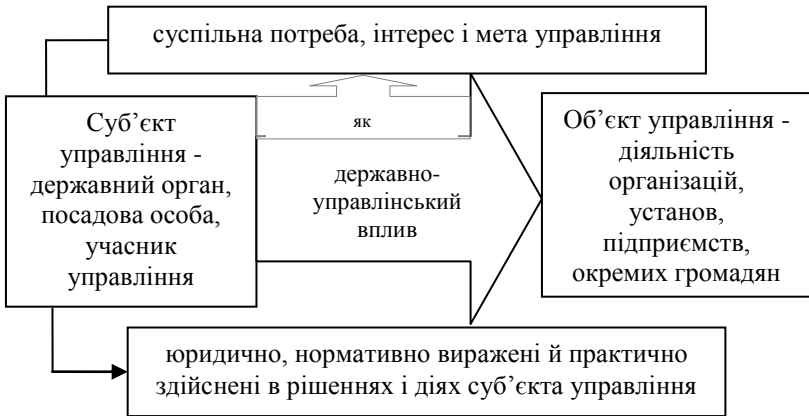


Рис. 8.1. Елементи суб'єкт-об'єктних відносин в системі державного управління

Розроблено авторами на основі [5].

Моделі управління в державній службі базуються на циклах управління. Суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) або ідеалістичних (гуманітарних) засадах. У першому випадку розвиток суспільства планується, враховуючи реальні можливості об'єкта управління, і, як результат, – конкретні та завдання, що відносно легко реалізуються. Ідеалістичні засади управління відображаються більше на державному рівні управління, коли суб'єкт управління діє, враховуючи власне бачення перспектив. Якщо наявні великі ресурсні можливості, а публічні діячі мають бути людьми раціонально мислячими, можна вивести державу на якісно новий рівень розвитку [146, с. 39].

Отже, суб'єктно-об'єктні відносини це насамперед відносини між людьми. Управління як процес має свої функції, принципи,

форми, структуру, технології і методи.

Для досягнення цілей діяльності використовуються адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні методи, а також специфічні прийоми роботи з інформацією [145, с. 46]. Не зменшуючи значення інших методів управління в державній службі, розглянемо більш детально соціально-психологічні методи.

8.2. Основи професійного спілкування державних службовців

Сучасні вимоги до персоналу публічної служби передбачають наявність у нього, окрім професійно-ділових, високих морально-етичних та особистісних якостей. Саме тому питання визначення соціально-психологічних складників професійної діяльності та компетентності публічних службовців у процесі функціонування публічної служби є надзвичайно актуальними та потребують невідкладного вирішення [147, с. 152].

Соціально-психологічні методи управління – способи впливу на об'єкт управління, що ґрунтуються на використанні соціального механізму управління за допомогою неформальних факторів, інтересів особистості, групи або колективу, спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі. Зокрема, це сукупність підходів до організації соціального управління, заснованих на виявленні індивідуальних особливостей об'єкта і застосуванні психологічних впливів на нього [5, с. 413].

Управлінська діяльність персоналу органів публічної влади України характеризується низкою психологічних особливостей, які залежать від сучасного стану управління людськими ресурсами в органах публічної влади. Управлінська діяльність публічних службовців завжди передбачає самодіяльність і творчість суб'єктів та об'єктів управління. Втіленням управлінської діяльності є дії, операції, виконувані публічним службовцем у процесі управління, виконання управлінських функцій. Це праця людей, між якими виникають певні соціально-психологічні відносини. Саме тому управлінські дії спрямовані на врахування всієї багатоманітності закономірностей і зв'язків, які виникають між учасниками управлінського процесу. Вони

потребують розумного використання людських ресурсів в управлінні: урахування індивідуальних соціально-психологічних, психофізіологічних, мотиваційних особливостей особистості, що сприятиме отриманню значного соціального, економічного та морального ефекту в організації [148, с. 172 – 181].

У процесі прийняття в органах публічної влади управлінських рішень значну роль відіграють їх керівники та служби управління персоналом. Тому важливе значення мають соціально-психологічні якості цієї категорії публічних службовців, адже вони дозволяють їм встановлювати та підтримувати діловий та психологічний контакт з працівниками, створювати сприятливий морально-психологічний клімат у колективі, орієнтуватися в соціальних ситуаціях, визначати особистісні особливості та емоційні стани інших особистостей, вибирати адекватні підходи для взаємодії з ними, бути здатними на соціальні рефлексії (поставити себе на місце іншого), знаходити конструктивні й компромісні рішення міжособистісних конфліктів. До таких соціально-психологічних якостей сучасного керівника та працівника служби управління персоналом слід віднести: почуття колективізму, комунікабельність, професійну, управлінську та соціально-психологічну компетентність, ініціативність, почуття емпатії тощо. Це ті якості, які бажані керівнику та працівникам служби управління персоналом в органах публічної влади, а тому повинні оцінюватися на етапі добору кандидатів на відповідні посади [149].

Однією з неодмінних умов ефективного управління виступає можливість спілкування між тими, хто його здійснює, та виконавцями.

У загальній структурі управління комунікабельність виражає власне соціально-психологічний аспект діяльності керівника. Вона є однією із професійно важливих якостей керівника, оскільки ефективність управлінської діяльності залежить від умінь керівника вислуховувати партнера по взаємодії, володіння методикою спілкування, засобами переконувального впливу та ін. Комунікативні вміння – це здатність особистості здійснювати комунікацію відповідно до комунікативних умов і мети спілкування. Вони відображають рівень сформованості комунікативних дій і є критерієм розвинутого мовлення особистості. Саме спілкування і зокрема комунікативні вміння,

що його забезпечують, є суттєвим засобом здійснення будь-якої професійної діяльності, у тому числі й фахової діяльності державного службовця. Їх розвиток значною мірою обумовлює рівень професійної майстерності, яка повинна ґрунтуватись, з одного боку, на спеціальних професійних знаннях та різнобічних фахових умінях, а з іншого – на вмінні спілкуватись індивідуально або колективно з виконавцями різних соціальних ролей, на знанні та дотриманні норм професійного спілкування [151, с. 16].

Професійне спілкування державних службовців, на відміну від процесу побутового спілкування, має значну специфіку, зумовлену змістом вирішуваних завдань.

Виокремлюють наступні етапи професійного спілкування державних службовців (рис. 8.2).

Між учасниками управлінського процесу встановлюються взаємозв'язки, які виявляються у трьох видах – субординації, координації та реординації [146, с. 41-42].

Субординація – це вид соціального управління, при якому здійснюється вертикальне підпорядкування, при цьому один з елементів відіграє роль головуючого, який визначає початок діяльності усіх інших. Тобто субординація – це вертикальна впорядкованість у системі, яка приводить до формування ієрархії. Відносини субординації – це такі відносини між суб'єктами управлінської діяльності, які виражають підпорядкування одного іншому у процесі управління єдиним об'єктом. Відносини субординації виникають між органами управління, посадовими особами, трудовими колективами, а також між керівниками і виконавцями. Для субординації характерно використання прямих владних методів управлінського впливу. Наприклад, адміністративне управління, суть якого полягає в тому, що на основі наказів і розпоряджень задаються конкретні робочі цілі та завдання для виконання [146, с. 41-42; 152, с. 109-110].

У публічному адмініструванні субординація виявляється досить яскраво через усі гілки влади та владні примуси. Проте надмірна субординація може призвести до жорсткої регламентації діяльності виконавців, і це принесе шкоду їх самостійності та творчому потенціалу.



Рис. 8.2. Етапи професійного спілкування державних службовців

Розроблено авторами [150, с. 111-112].

Субординація виступає вертикальною взаємодією органів державної влади, коли один орган державної влади підпорядковується іншому, а також наявні владні повноваження у державного органу вищого рівня в системі управління щодо нижчого. Водночас підпорядкованість характеризується різним рівнем повноти. Такий тип зв'язків притаманний ієрархічно упорядкованим структурам та базується на підпорядкуванні [154, с. 51].

Координація – це горизонтальна впорядкованість у системі, при якій елементи характеризуються тотожністю. Це такий вид соціального управління, при якому здійснюється горизонтальна впорядкованість, а елементи однієї і тієї самої соціальної спільноти або взаємодія кількох спільнот характеризуються тотожністю та рівноцінними владними діями. Координація – це система посадової взаємодії співробітників організації по горизонталі, яка регулюється певними правовими нормами. Відносини координації встановлюються між окремими ланками соціального управління, які виконують відносно самостійні специфічні функції і входять до різних ліній субординації. Координація надає учасникам публічного адміністрування часткову, проте необхідну самостійність, що дозволяє відкривати та реалізовувати творчий потенціал та нові можливості учасників управлінського процесу [152, с. 110].

Реординація – це модель соціального управління, при якій здійснюється правове перепідпорядкування одного колективу іншому або однієї особи іншій як по горизонталі, так і по вертикалі. Реординація є постійним супутником не тільки координації, а й субординації. Реординаційні відносини спрямовані на встановлення зворотних зв'язків і виникають при формуванні системи управлінських відносин в органах публічної влади. Формування реординаційних відносин як зворотного вертикального упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень є у системі державного управління України формою інноваційного процесу. [152, с. 110; 154, с. 51].

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі державного управління можуть передбачати:

– виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;

- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність [152, с. 110; 153, с. 157; 154, с. 52-54].

Реординаційні зв'язки передбачають:

– певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган ухвалює рішення без їх попереднього узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній вправі скасовувати чи призупиняти ці рішення);

- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;

– право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ [152, с. 110; 153, с. 157; 154, с. 52-54].

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- ухвалення одночасних спільних рішень [154, с. 54].

Соціально-психологічні методи управління людськими ресурсами сприяють створенню позитивних відносин між членами колективу, поєднанню особистих і колективних інтересів за умови переваги інтересів держави й органів публічної влади, задоволенню соціальних і духовних потреб, підвищують діловитість, організованість, активність та ініціативу публічних службовців, формують творче ставлення до виконання службових

обов'язків та сприятливий соціально-психологічний та інноваційний клімат у колективі [152, с. 110; 153, с. 157; 154, с. 52-54].

Інноваційний клімат, поза усіляким сумнівом є частиною організаційної культури органу державної влади, яка, в свою чергу, здійснює на нього відповідний вплив.

Дослідники розглядають інноваційний клімат як комплекс умов, що сприяють пошуковим зусиллям співробітників щодо висування та реалізації нових ідей та пропозицій, спрямованих на посилення ефективності та результативності діяльності кожного публічного службовця зокрема та органу публічної влади в цілому [125, с. 478].

Характеристиками найсприятливішого інноваційного клімату в органі публічної влади доцільно вважати такі:

- загальну спрямованість на інноваційність. Вона проявляється у чіткості формулювання мети, яка досягається спільними зусиллями та у постановці реальних завдань, у процесі виконання яких проявляється професійна компетентність кожного члена колективу;

- високий рівень взаємної довіри як передумови ефективної професійної діяльності кожного співробітника та органу державної влади в цілому;

- децентралізацію прийняття рішень як запоруки та основи внутрішньої організаційної демократії і міжособистісного співробітництва.

Необхідно зазначити, що атмосфера довіри набуває особливої ролі в процесі розвитку інноваційної діяльності в органі публічної влади як соціальної мікросистемі.

Це пояснюється на нашу думку тим, що професійна діяльність на публічній службі, завжди пов'язуючись із знаннями, містить низку різноманітних аспектів й експліцитно не виражених атрибутів та цінностей, без яких робота публічного службовця втрачає сенс та смисл.

Від відповіді на питання, наскільки керівник може і довіряє підлеглим і наскільки підлеглі можуть і довіряють керівнику, залежать не лише, і не стільки, кількісні показники діяльності органів публічної влади в цілому та кожного співробітника зокрема, а й їх якісні показники.

Саме тому довіру у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління» та «об'єкт управління – суб'єкт управління» це потужний організаційний ресурс, форму й передумову ефективного та результативного міжособистісного суб'єкт-об'єктного співробітництва, уміле використання якого може стати запорукою формування у колективі сприятливого для усіх його членів інноваційного клімату [125, с. 479].

У зв'язку з цим ми вважаємо, що суб'єкт-об'єктна довіра має набути для органів публічної влади значимості пріоритетного завдання, оскільки:

- *по-перше*, довіра відіграє вирішальну роль в процесі адаптації організації до сучасного мінливого зовнішнього середовища та адекватного реагування на зовнішні зміни;

- *по-друге*, довіра є підґрунтям формування внутрішньо організаційних – вертикальних та горизонтальних відносин партнерства, взаємодії та взаємодопомоги.

Саме тому створення сприятливого інноваційного клімату має результатом наявності в органі публічної влади конструктивного морально-психологічного клімату. Під ним ми розуміємо такий характер щоденних взаємовідносин між співробітниками обов'язковими проявами якого є:

- високий рівень солідарності;
- довірливе, доброзичливе, вимогливе ставлення;
- вільне висловлювання власної думки;
- забезпечення почуття захищеності, впевненості у собі та в інших членах колективу;
- отримання задоволення від перебування у колективі;
- розвиток оптимістичного настрою на робочому місці;
- підвищення життєвого тону;
- наявність у співробітників почуття власної гідності.

В основі морально-психологічного клімату лежить згуртованість колективу публічних службовців, тобто його єдність, цілісність, монолітність, колективний та індивідуальний захист як колективу в цілому, так і кожного його члена зокрема, взаємодопомога та взаємопідтримка як запорука взаєморозуміння та соціального партнерства.

8.3. Професійна етика в сфері державного управління

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування затверджено НАДС від 5 серпня 2016 р. № 158 [155]. Ці Правила регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби.

Державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме:

- служіння державі і суспільству;
- гідної поведінки;
- доброчесності;
- лояльності;
- політичної нейтральності;
- прозорості і підзвітності;
- сумлінності.

Служіння державі і суспільству передбачає:

- чесне служіння і вірність державі;
- забезпечення державних інтересів під час виконання завдань та функцій держави;
- сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина;
- формування позитивного іміджу держави.

Гідна поведінка передбачає:

- повагу до гідності інших осіб;
- ввічливість та дотримання високої культури спілкування;
- доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами;
- недопущення, у тому числі поза державною службою, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Доброчесність передбачає:

- спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;
- неприпустимість використання державного майна в особистих цілях;

– недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами;

– нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом;

– недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Лояльність передбачає:

– добросовісність щодо виконання рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та державного органу, в якому працює державний службовець, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів;

– утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб;

– коректне ставлення до керівників і співробітників державного органу під час виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Політична нейтральність передбачає:

– недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення державного службовця;

– відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій;

– дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом стосовно окремих категорій державних службовців;

– уникнення використання символіки політичних партій під час виконання державним службовцем своїх обов'язків;

– забезпечення прозорості у відносинах з особами, що виконують політичні функції.

Прозорість і підзвітність передбачає: відкритість та доступність інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України.

Сумлінність передбачає:

– добросовісне, чесне та професійне виконання державним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей;

– постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності

та удосконалення організації службової діяльності;

– недопущення ухилення від прийняття рішень та відповідальність за свої дії та рішення.

За порушення цих Правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Згідно ст. 64 Закону України «Про державну службу» дисциплінарна відповідальність державного службовця – невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності [28].

Згідно ст. 65 Закону – підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [28].

До державних службовців за дисциплінарний проступок - порушення правил етичної поведінки державних службовців суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службу відповідність.

Професіоналізм формується в процесі професійного розвитку особистості, що забезпечує якісно новий, більш високий рівень вирішення складних професійних завдань в мінливих умовах сучасності. Щодо професійного зростання державного службовця, воно повинно містити не тільки послідовну зміну посад та вдосконалення спеціальних знань, умінь та навичок, а й обов'язковою умовою має бути формування відповідних особистісних і моральних якостей [156, с. 169].

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина [157, 158].

Етика державного службовця і юридична відповідальність — категорії нерозривні. Сьогодні, у разі порушення державним службовцем етичних правил, які втілені у правових нормах, відразу викликає реакцію громадськості. Таким чином, державне і громадське життя значною мірою залежить від моральних цінностей, що утвердилися в суспільстві, від моральних відносин держави і громадянина, соціальної справедливості, нетерпимості до моральних відхилень особи і державних інституцій [157].

Етикет – це зібрання застиглих правил. Він тісно зв'язаний з життям суспільства. Це складова частина культури суспільства [156, 157].

Етикет службових взаємин, підсумовуючи і розвиваючи духовну культуру людства, є логічним вираженням кращих норм і правил поведінки. Він набуває сенсу обов'язковості повсякденного поважного відношення до людей, безвідносно до чи їхньої посади, чи до суспільного положення. Чемне поводження з жінкою, шанобливе ставлення до старших, дотримання форм вітання, правила ведення розмови, поводження за столом, виконання вимог, пропонувані до одягу – усі ці правила пристойності увібрали в себе загальні представлення про достоїнство людини, про норми взаємин між людьми в службовій сфері [156; 157].

Етикет службових взаємин – це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності [157].

На початку ХХ ст. була широко відома «Пам'ятка правил поведінки співробітників установи», у якій, зокрема, говорилося: «ми проводимо на роботі кращу частину свого життя. Потрібно ж навчитися працювати так, щоб робота була легка і щоб вона була постійною життєвою школою» [157, 158].

Професійна етика державного службовця – це система норм поведінки, порядок дій і правил, взаємин і принципів державно-службових відносин, що є сукупністю найбільш придатних, глибоко усвідомлених і конкретизованих норм загальнолюдської моралі, які властиві конкретному суспільству [159].

«Вивчення правових засад діяльності державного управлінця (й ширше – держави), відстеження змін у законодавстві, консультування з правниками щодо правомірності тих чи інших

дій, набуття не просто юридичних знань, а й умінь їх застосовувати є складниками підвищення професійної культури управлінців, і поряд зі змінами у функціонуванні правової системи сприяють формуванню їхньої правової свідомості. Фіксація *законослухняності як професійно-етичного стандарту* поведінки державного управлінця залучає і потенціал професійної етики для впровадження цього чинника в практику державного управління» [160].

Отже, професійна етика державного службовця повинна відповідати не тільки Конституції нашої держави, її чинному законодавству, а й моральним принципам і нормам [156].

«Професійна етика – кодекси поведінки людей при виконанні ними своєї професійної діяльності. До неї входять питання, щодо морального статусу колективу; типових професійних ситуацій, що вимагають певної позиції; моральних зобов'язань та критеріїв їх виконання в колективі етичних кодексів, що формулюються у вигляді зведення моральних цінностей та норм» [161].

Виконуючи свої службові обов'язки, усі ми стаємо об'єктом уваги інших: як ми входимо, як здороваємося, як сідаємо, їмо, як розмовляємо і як слухаємо, як питаємо і як відповідаємо, усе це викликає обговорення й осуд, указує на придатність чи непридатність на роботі.

На роботі необхідно бути ввічливим у спілкуванні з людьми будь-якого рангу, у службовому приміщенні говорити мало і не голосно. По телефону розмовляти напівголосно і коротко, стежити за культурою мови, ніколи не дозволяти собі сваритися, бути акуратним в усьому. Час – матеріальна цінність і економія свого і чужого робочого часу є ефективне джерело виробничих успіхів усього колективу. Необхідно бути уважним до чужої думки, навіть якщо вона виявиться невірною, а спростовуючи її, бути терплячим, тактичним і ніколи не дратуватися. Безтактність ранить того, кому вона адресована і принижує того, від кого виходить.

Етикет службових взаємин стосується усіх – і підлеглих і керівників. Його правила і вимоги обов'язкові, тому що сприяють створенню здорового морально-психологічного клімату і гарного настрою. Добре, якщо людина має почуття гумору і цінує його в інших. Ученими доведено, що гарний настрій позитивно впливає

на здоров'я людини і підвищує продуктивність його праці. Керівнику завжди необхідно пам'ятати, що зауваження підлеглому варто робити віч-на-віч. Треба уміти визнати свою помилку, якщо ваше розпорядження виявилось помилковим; уміти заохочувати, уміти карати; бути коректним, не дозволяти собі сперечатися по дріб'язках [157].

Треба бути доброзичливим у відносинах з товаришами по службі і підлеглих; вести розмови в делікатній формі.

Співробітник любої установи повинний мати загальну культуру, інтелект, порядність. Однак завжди особливого значення набуває моральний потенціал.

Основною моральною умовою службових взаємин між керівниками і підлеглими є збереження достоїнства інших, так само як і свого власного, тому що справді інтелігентна людина не опускається до неправди, чванства, лицемірства, зазнайства й інших пороків, що принижують і ображають навколишніх його людей, а отже, і самого себе.

Ввічливість – головне правило етикету службових взаємин.

Правила службового етикету рекомендують залишати за межами установи, підприємства свої негоди і неприємності.

У службовому етикеті немаловажну роль грають і такі моральні якості працівника, як сумлінність, добропорядність, чуйність, поважність, коректність, тактовність, точність, делікатність, чуйність, скромність і простота, жаль і милосердя.

Знання службового етикету – один з важливих показників професіоналізму працівника. Саме в етикеті людина постійно, у самих різних ситуаціях засвоює на практиці «золоте правило моральності» – ставитися до інших так, як би ви хотіли, щоб ставились до вас інші. Етикетні правила – це мова культурного спілкування, його зовнішня формула [157].

Особливістю професійної діяльності є спрямованість інтересів державного службовця на виконання головної мети і сенсу життя служіння державі. Саме це є джерелом натхнення для власного морального удосконалення. Державний службовець має володіти такими моральними якостями: чесність, порядність, ввічливість, тактовність, вихованість, ерудованість, компетентність, рішучість, уважність тощо [158].

Вміння поводити себе з людьми належним чином є одним з важливих факторів, який допомагає досягти успіху у службовій

діяльності. Існує шість основних принципів, які дозволять це зробити, а саме [156]:

- 1) пунктуальність,
- 2) конфіденційність,
- 3) доброзичливість,
- 4) увага до оточуючих,
- 5) зовнішній вигляд,
- 6) грамотність.

Але навіть найдосконаліше знання етикетних правил не гарантує правильності поведінки людини, якщо вона не здатна до емоційної підтримки співрозмовника. Реальні обставини настільки різноманітні, що ніякі правила та норми не в змозі охопити їх повністю. Визначити певну міру у висловлюваннях і діях, а також у прояві щирого інтересу до іншої людини дозволяє розвинений такт.

Особливий такт і увагу слід приділяти тим, хто проявляє нервозність, страх або ніяковіє. Як правило, така реакція спостерігається у надмірно збуджених, вразливих людей. Ніколи не слід відповідати різкістю на різкість, грубістю на грубість. Спокійна, тверда і доброзичлива манера спілкування – кращий засіб усунення негативної реакції і створення нормальної атмосфери для бесіди.

Службовий етикет – це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації. Це система норм та атрибутів ділового етикету, притаманна конкретній організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стиль спілкування; стандарти спілкування, ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення організації; частка заходів щодо формування іміджу організації [157, 158, 159].

Однією з функцій службового етикету є зближення людей з різними соціальними статусами, поліпшення їх взаєморозуміння та взаємоповаги. Етикет сьогодні – це, насамперед, засіб спілкування, засіб регуляції взаємовідносин людей, які спілкуються. Організаційна поведінка в сучасних умовах народжує нові ситуації спілкування, вносить нові етикетні вимоги. Запам'ятати їх всіх неможливо. Життя набагато складніше, аніж правила, і в ньому трапляються такі ситуації, які досить важко передбачити навіть у найповнішому зведенні

правил етикету [157].

Можливо, на сьогодні важливішим є не вивчити правила, а зрозуміти «дух», сутність та зміст етикету, тобто засвоїти основні принципи. Можна виокремити декілька таких принципів службового етикету, які є надзвичайно важливими для посадових осіб та працівників сільських, селищних рад та їх виконавчих комітетів (таблиця 8.1).

Таблиця 8.1

Принципи службового етикету

Принципи	Коротка характеристика
1	2
<i>Перший принцип службового етикету - принцип гуманізму, людяності</i>	втілюється безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість; тактовність; скромність; точність
Ввічливість	форма взаємовідносин між людьми, сутність яких – доброзичливість, бажання добра іншій людині. Ввічливість має такі вияви, як уважне ставлення, готовність надати послуги іншій людині. Добре ставлення до людей – це головна основа моральності службового етикету сучасної організації.
Тактовність	у латинській мові слово «такт» означало дотик, почуття. Це те чуття міри, яке підказує людині в певній конкретній ситуації передбачливо не зауважувати помилок від іншої людини, не робити їй зауважень у присутності інших осіб, не ставити запитань, які ставлять співрозмовника в невігідне становище
Скромність	уміння співвіднести самооцінку з думками людей, які нас оточують, не переоцінювати себе, не підкреслювати своєї значущості та не афішувати своїх переваг, вміння при цьому стримувати себе.
Точність	вміння цінувати своє слово, виконувати те, що було обіцяно, своєчасно приходити, не запізнюватися. Існують різні сторони або відтінки ввічливості
Коректність	підкреслено офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах

Продовження таблиці 8.1

1	2
Шанобливість, гречність	ввічливість, яка підкреслює повагу до людини виявляється у ставленні до літніх людей, зокрема до жінок похилого віку
Люб'язність	прагнення бути приємним і корисним (виявляється в дріб'язкових послугах, уважності)
Делікатність	ввічливість у поєднанні з особливою м'якістю й глибоким розумінням внутрішнього стану та настрою інших людей
<i>Другий принцип службового етикету – доцільність дій</i>	сучасний службовий етикет передбачає, що все у спілкуванні має бути поміркованими простим. Якщо ми не знаємо, як поводити себе в якійсь нестандартній для нас ситуації, то варто керуватись принципом доцільності і зручності. Треба пам'ятати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося. Реальне життя складне й багатогранне, і тому виникають ситуації, що не регулюються встановленими правилами і нормами. Сучасний службовий етикет не догматичний, він передбачає можливість вибору
<i>Третій принцип службового етикету</i>	це краса, або естетична привабливість поведінки

Систематизовано авторами на основі [156, 157, 158, 159, 160, 161]

Сучасний загальний етикет та службовий етикет державної установи зорієнтовані на єдність форми та змісту вчинків їх посадових осіб та працівників. Тому доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене, бо будь-який вишуканий і шляхетний за намірами вчинок може за формою виглядати непривабливо й безглуздо або й втратити свій благородний моральний зміст. Найбільше це виявляється в манерах, жестах, міміці.

Основним принципом поведінки з точки зору службового етикету можна вважати глибоку повагу до інтересів та почуттів інших співпрацівників, усіх громадян, які переступають не лише поріг державної установи місцевого самоврядування, а й контактують у неформальній ситуації.

Не менш важливим поняттям професійної етики є поняття *професійного обов'язку*, де чітко і детально фіксуються службові

обов'язки спеціалістів будь-якої галузі професійної діяльності. Саме усвідомлення свого професійного обов'язку спонукає багатьох фахівців ставитися до справи з найбільшою відповідальністю, орієнтуватися не стільки на особисті, скільки на суспільні, національні інтереси [162].

Службова дисципліна – це стан суспільних відносин, що характеризується дотриманням державним службовцем вимог законодавства та належним виконанням покладених на нього службових повноважень [159].

Професійні вимоги, що висуваються до державних службовців, залежать від органу, де працює державний службовець та характерних особливостей виконуваної ним роботи. Та беззаперечним залишається той факт, що ряд вимог до професійної поведінки державних службовців стосується всієї державної служби, тобто мають загальний характер.

Як зазначає К. Кікіньова, посилаючись на енциклопедію з соціології, професіоналізація як загальне явище є «реальним прогресом щодо відношення до праці». Професіоналізм державних службовців науковець визначає як здатність знаходити найбільш ефективні способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, враховуючи умови і реальні можливості, мати постійну мотивацію до роботи та задоволення від неї, досягати високих результатів у процесі виконання своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати і усвідомлювати перспективу свого майбутнього професіонального розвитку та прагнути до нього [163].

Щодо *специфіки професійної етики державного службовця*, вона полягає, передусім, в особливостях професійної діяльності, які безпосередньо пов'язані із правовим статусом чиновника, в можливостях, наданих Конституцією, здійснювати владні повноваження від імені держави, в спроможності приймати суб'єктивні рішення, керуючись власними моральними та вольовими принципами [156, с. 171].

У зв'язку з бурхливим розвитком науки і техніки та модернізацією практично усіх сфер життя як державної, так і суспільної діяльності, нові вимоги висуваються і до професійних знань та культури поведінки державних службовців.

Застосування нових науково-технічних досягнень веде до зміни характеру управління і вимог до кваліфікації кадрів, їх знань та вмінь, вимагає розуміння цілей і нових методів керівництва, оволодіння наукою управління, підвищення службової та загальної культури [164].

В особи, яка є офіційним представником держави, морально-етичний бік в професійній діяльності є надзвичайно важливим, оскільки за будь-яких умов, які виникають у процесі службової діяльності, державний службовець має бути гідним представником державної влади. Відповідальність державного службовця щодо виконання своїх професійних обов'язків значно зростає, коли він відчуває значущість свого покликання – коли чує себе представником держави [156, с. 171].

8.4. Характеристика управлінських відносин у форматі «суб'єкт управління-об'єкт управління»

Сучасні виклики, що постали перед вітчизняною державною службою та необхідність їх успішного подолання актуалізують проблему вдосконалення, гармонізації управлінських відносин у форматі «суб'єкт управління-об'єкт управління» як у соціальній макросистемі системи державної служби в цілому, так і в соціальній мікросистемі конкретного органу влади зокрема [165].

Виклики, що постають нині перед державою, все більше переконують у тому, що до управління органами державної влади необхідно підходити як до складного й багатогранного явища, яке одночасно має розглядатися як:

– один з найважливіших механізмів реалізації кадрової політики, здійснюваної суб'єктом управління;

– система організаційних, економічних, соціально-психологічних, моральних та інших заходів, які, маючи нормативно-правову основу, забезпечують раціональне використання здібностей державного службовця як в інтересах організації, так і в його власних інтересах;

– внутрішня якість системи державної служби, основні елементи якої постійно взаємодіють на принципах самоорганізації, це такі елементи, як:

1) керуючий елемент – суб'єкт управління (керівник районної державної адміністрації та її кадрова служба);

2) керований елемент – об’єкт управління (персонал районної державної адміністрації);

– упорядкований вплив суб’єкта управління на об’єкт управління з метою забезпечення цілеспрямованої та скоординованої діяльності підлеглого колективу щодо вирішення поставлених перед ним завдань та удосконалення його якісних характеристик;

– система організацій;

– процес;

– структура;

– сукупність відносин, механізмів, форм і методів впливу на формування, розвиток та затребуваність особистісно-професійних можливостей державних службовців;

– складний, постійно обновлюваний творчий процес, в якому взаємодіють численні організаційні, соціально-психологічні, правові, економічні, моральні та інші фактори [166, с. 1-2].

Управління людськими ресурсами органів державної влади має ґрунтуватись на найважливіших положеннях Конституції України та низки нормативно-правових документів, що визначають основи правового статусу особистості в суспільстві та на державній службі [166; 167; 168].

У зв’язку з тим, що першочергового значення набувають нині напрацювання та реалізація суб’єктами управління принципів управління органів державної влади, від керівників вимагається не інтуїтивне уявлення щодо принципів, а наукове знання їх системи, класифікації, механізмів використання [167, с. 14].

Під принципами управління людськими ресурсами органу державної влади розуміємо, по-перше, систему базових положень, основоположних ідей, правил, відповідно до яких здійснюється адміністративно-службова діяльність державних службовців; по-друге, загальні вимоги, що висувуються до змісту, організації, критеріїв управління персоналом [166, с. 3]. Загальноприйнятою є класифікація, згідно з якою принципи поділяються на загальні та часткові (таблиця 8.1).

Реалізація керівництвом державної адміністрації вищезазначених принципів сприятиме гармонізації управлінської взаємодії у форматі «суб’єкт управління – об’єкт управління», яка:

Таблиця 8.1

Принципи управління людськими ресурсами органу державної
влади

Принципи	Характеристика
1	2
<i>Загальні принципи управління</i>	
принцип розподілу праці	полягає в управлінні спеціалізацією персоналу, який має діяти як злагоджений, чіткий механізм щодо забезпечення та виконання повноважень районної державної адміністрації. При цьому керівник зобов'язаний брати до уваги різноманітність професійної підготовки та спеціалізації підлеглих державних службовців
принцип дотримання дисципліни	покликаний забезпечувати організованість та порядок функціонування органу державної влади, заснований на усвідомленні державними службовцями важливості, суспільної значущості виконуваного ними службового обов'язку щодо здійснення посередництва між державою та громадянами, що досягається в результаті застосування системи заходів та санкцій організаційно-виховного характеру. Саме тому керівник зобов'язаний звертати увагу на трудову, службову, особисту дисципліну та самодисципліну підлеглих співробітників
принцип професіоналізму та компетентності	органічне поєднання професіоналізму та компетентності як необхідної умови досягнення персоналом високого рівня якості службової діяльності, результативності й дієвості виконуваних ним функцій У зв'язку з цим необхідно чітко розмежовувати ці два взаємодоповнюваних поняття
принцип узгодженості особистих та суспільних інтересів	спрямований на максимально повне поєднання й узгодження інтересів службової діяльності, а отже, державної служби, та інтересів державних службовців. Оскільки для державних службовців загальний інтерес є інтересом державним, необхідно формувати у них чітке й непохитне розуміння цього інтересу, почуття відповідальності за загальнодержавні справи, почуття відданості своєму колективу та гордості за належність до корпусу державних службовців як посередників між Українською державою та громадянами
принцип справедливості та рівності	рівність доцільно розуміти як рівність прав та обов'язків осіб, які перебувають на одному щаблі службової драбини. Справедливість розуміється, по-перше, як дотримання цих прав та обов'язків, по-друге, застосування системи переваг для тих державних службовців, які найефективніше реалізують свій особистісний, творчий, професійний потенціал у процесі служіння державі й громаді на державній службі.

Подовження таблиці 8.1

1	2
принцип стійкості складу персоналу	діяльність керівника органу державної влади як суб'єкта управління має спрямовуватися на: збереження професійного ядра колективу професіоналів, розвиток його здатності до оновлення форм і методів роботи в повній відповідності з викликами сьогодення, боротьбу з високою плінністю кадрів, необгрунтованою змінюваністю спеціалістів та керівників, протидію розпаду колективу професіоналів у різноманітних ланках управлінської ієрархії тощо
принцип єдності персоналу	вимагає від суб'єкта управління обов'язкового дотримання низки правил, а саме: постійного координування зусиль підлеглих службовців; об'єктивного стимулювання ефективності й результативності їхньої службової діяльності; максимального використання потенціальних особистісних здібностей усіх співробітників; об'єктивного визнання і, як наслідок, справедливої винагороди заслуг кожного підлеглого службовця
принцип адаптації до мінливості й непередбачуваності умов діяльності	пов'язаний з вирішенням органами державної влади нових завдань у сучасних умовах, які вимагають від державних службовців інтенсифікації роботи, безперервного збільшення знань, переоцінки накопиченого досвіду, подолання усталених стереотипів, активізації процесів самовдосконалення та самореалізації у процесі службової діяльності тощо. При цьому керівник зобов'язаний долати опір консервативної частини персоналу, спираючись на новаторські сили в колективі та посилюючи його впевненість у можливості успішного виконання нових, неординарних завдань
принцип ефективності роботи персоналу	пов'язаний із зіставленням затрат та конкретних результатів діяльності персоналу, що має спрямовуватися керівником на результативне використання технологій професійної діяльності, економію виділених засобів, підвищення ефективності службових заходів, зорієнтованих на забезпечення максимально якісного виконання повноважень державної адміністрації
<i>Часткові принципи управління персоналом державної адміністрації</i>	
принцип підбору кадрів на державну службу	підбір кадрів повинен здійснюватись відповідно до їх професійно особистісних, морально-етичних, ділових рис, які мають повністю відповідати вимогам займаной ними посади
принцип планування у використанні кадрових ресурсів як найціннішого ресурсу будь-якого органу влади	потрібно застосовувати плановий підхід, стратегію й тактику використання персоналу з максимальною ефективністю для організації

Подовження таблиці 8.1

1	2
принцип ротації кадрів	спрямований на забезпечення: наступності в діяльності державних службовців, «інституційної пам'яті» державної адміністрації, своєчасного оновлення кадрового потенціалу, залучення нових сил, підтримки кваліфікації персоналу на рівні сучасних вимог
принцип стимулювання максимально ефективної та результативної діяльності державних службовців	надання об'єктивної вмотивованої переваги добросовісним, творчим, активним співробітникам
принцип виховання	пов'язаний із формуванням у державних службовців відданості конституційному ладу, поваги до законів Української держави, відповідальності за виконання службового обов'язку, гордості за належність до корпусу державних службовців як колективу творчих особистостей-одномудців

Систематизовано авторами за [166, с. 1-2; 167; 168].

– необхідна, насамперед, для керівника як організатора колективної діяльності підлеглих співробітників;

– характеризує керівну діяльність не лише як науку управління, а і як мистецтво управління; набуває першочергової значущості та вагомості для поліпшення міжособистісних взаємовідносин у колективі творчих одномудців;

– надає управлінській вертикалі з традиційною обов'язковістю відносин підлеглих характеру взаємозацікавленого соціального партнерства в межах організації адміністративного типу;

– передбачає реалізацію і актуалізацію особистістю кожного державного службовця свого творчого професійно-особистісного потенціалу;

– «олюднює» субординаційні ієрархічні відносини, що сприяє, по-перше, активізації особистісного потенціалу кожного співробітника, по-друге, підтриманню інституційної пам'яті та корпоративізму між усіма держслужбовцями;

– акцентує увагу на значущості підлеглого службовця як неповторної особистості;

– характеризує рівень комфортності / не комфортності

підлеглого співробітника у соціальному просторі органу державної влади як соціальної мікросистеми;

– забезпечує пошук найраціональніших форм та методів керівної діяльності, від застосування яких залежить ефективність не лише кожного органу державної влади та кожного державного службовця, а й державної служби в цілому [167, с. 12; 168, с. 140-142].

Складовими керівної діяльності як мистецтва управління є [165, с. 51]:

– мистецтво бути рівним: здатність і готовність керівника встановлювати та підтримувати з підлеглими співробітниками відносини конструктивної комунікативної міжособистісної взаємодії, рівності, соціального партнерства;

– мистецтво бути лідером, що визначає суб'єкт управління як реального лідера, який уміло поєднує авторитет займаної посади з авторитетом своєї особистості та здійснює керівництво щоденною діяльністю підлеглих колег як своїх однодумців та послідовників;

– мистецтво конструктивної взаємодії як з окремим співробітником, так і з колективом в цілому, що передбачає здатність керівника попереджувати та конструктивно вирішувати конфліктні ситуації;

– мистецтво обробляти інформацію: здатність керівника вибудувати дієву схему спілкування з кожним підлеглим, що дозволяє отримувати достовірну інформацію та ефективно використовувати її на користь як співробітника, так і усього колективу;

– мистецтво розподіляти ресурси: здатність вибрати потрібну альтернативу, знайти оптимальний варіант в умовах обмеженості часу;

– мистецтво самоаналізу: здатність керівника усвідомлювати свою позицію лідера, розуміти свої сильні сторони як ресурс управління і, головне, знати й аналізувати свої слабкі сторони з метою здійснення постійної та обов'язкової самокорекції;

– мистецтво ризикувати та пошуково діяти: здатність і готовність керівника йти на виправданий ризик, запроваджувати нововведення для вдосконалення діяльності кожного підлеглого та колективу в цілому.

Саме тому, головними напрямками гармонізації управлінської

взаємодії у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління» на державній службі мають бути визнані такі напрями діяльності [165, с. 52-53; 166, с. 6-7]:

1. Оновлення відносин субординації з метою усунення надмірної бюрократизації та «паперотворчості».

2. Удосконалення світоглядного рівня субординації з метою мінімізації негативного впливу мислення керівників, зобов'язаних орієнтуватися не лише на вирішення практичних завдань, а й на міжособистісні відносини з підлеглими державними службовцями.

3. Урахування в процесі службової субординації в організаційній структурі органу державної влади реординаційних відносин, сутність яких полягає у тому, що активна роль впливу на суб'єкт управління належить саме об'єкту управління.

Причому необхідно розрізнати два види таких відносин [169, с. 28-29]:

– ініціативні реординаційні відносини, проявом яких є позитивний відгук підлеглих на діяльність керівника і, як результат, висування ними різноманітних пропозицій та ініціатив з метою удосконалення професійної діяльності;

– реактивні реординаційні відносини, сутність яких полягає у негативній реакції підлеглих співробітників на певні дії чи на всю діяльність керівника.

4. Удосконалення, одночасно із субординаційними та реординаційними відносинами, функціональних управлінських відносин, які зобов'язують вищестояще керівництво відмовитися від надмірного втручання у справи нижчестоящих підрозділів та обмежитися контролюванням загального стану справ.

Саме тому в таких відносинах доцільно, на наш погляд, розмежовувати:

– «відповідальність за керівництво» у таких видах керівної діяльності: відбір кадрів, постановка цілей, інформування підлеглих державних службовців про загальний стан справ та про завдання, реакція на надзвичайні події, координація діяльності співробітників;

– «відповідальність за діяльність», яка зобов'язує співробітників до: самостійних дій та прийняття рішень у межах своєї компетенції;

– інформування керівництва про надзвичайні ситуації та

загальний стан справ у своєму підрозділі;

– інформування колег про важливі для їхньої діяльності події, що відбуваються у колективі.

5. Доповнення функціональних управлінських відносин, заснованих на спеціалізації сфер керівної та виконавської діяльності, відносинами кооперації, під якими ми розуміємо горизонтальні відносини між співробітниками одного підрозділу.

6. Удосконалення відносин дисципліни і відповідальності з метою запобігання дезорганізації службових відносин.

7. Удосконалення внутрішнього соціального середовища у мікросистемі колективу співробітників, основою якого є конструктивний морально-психологічний мікроклімат.

8. Демонстрація керівником з метою удосконалення якісних показників здійснюваної ним вертикальної й горизонтальної взаємодії реального управлінського лідерства, заснованого на обов'язковому поєднанні авторитету займаної ним посади з авторитетом його особистості.

9. Визнання організаційної та управлінської культур основою ефективної та результативної взаємодії з підлеглими співробітниками, що сприятиме подоланню низки негативних явищ:

а) у поведінці керівників – бюрократичного чванства, тобто зарозумілого ставлення до співробітників нижчих рівнів управлінської ієрархії; адміністративного «боягузтва», яке як зворотна сторона бюрократичного чванства проявляється в боязні керівника взяти на себе повну відповідальність за прийняття управлінських рішень, в ігноруванні ним ініціативи підлеглих, у готовності до будь-якого компромісу заради «спокою» вищестоящого керівництва;

б) у поведінці підлеглих державних службовців – «адміністративного трепету» перед вищестоящим керівництвом.

10. Усвідомлення та підхід до управлінської взаємодії як до двостороннього процесу взаємозацікавленого соціального партнерства співробітників усіх ієрархічних рівнів у межах органу влади як соціальної мікросистеми. Такий підхід дасть змогу по-сучасному вирішити проблему не лише спільної колегіальної діяльності, а й роботи в команді однодумців-співробітників. Це надзвичайно важливо, оскільки часом трапляється, що керівник визнає необхідність такої діяльності

лише на словах. Егоцентризм такого типу керівників, будучи протилежністю колективного принципу діяльності, спричинює у підлеглих співробітників такі негативні явища, як «внутрішня еміграція», «внутрішня резигнація», «психологічне вигорання» тощо.

Отже, здатність керівника організувати ефективну комунікативну взаємодію, формувати сприятливий соціально-психологічний клімат у колективі, уміло використовувати організаційну й управлінську культури, формувати результативну команду з числа підлеглих державних службовців-співробітників повинні розглядатися не лише як найсуттєвіші ознаки, а й показники професійально професійно-особистісної придатності суб'єкта управління до здійснення ним керівної діяльності в соціальній системі очолюваного ним органу влади [165].

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття «суб'єкт управління» та «об'єкт державного управління».
2. Охарактеризуйте суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління.
3. Розкрийте елементи суб'єкт-об'єктних відносин в системі державного управління.
4. Дайте характеристику соціально-психологічним методам управління.
5. Розкрийте етапи професійного спілкування державних службовців.
6. Дайте визначення поняттям «етикет» та «етикет службових взаємин».
7. Розкрийте сутність поняття «службовий етикет».
8. Охарактеризуйте принципи службового етикету.
9. Дайте визначення поняття «професійний обов'язок».
10. Охарактеризуйте взаємозв'язки, що встановлюються між учасниками управлінського процесу.
11. Розкрийте принципи управління людськими ресурсами органу державної влади.
12. Охарактеризуйте напрями гармонізації управлінської взаємодії у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління».

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://sum.in.ua>.

2. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: Навчальний посібник / За заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с. <http://lib.chdu.edu.ua/index.php?m=2&b=326>.

3. Венедіктов В. С. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби / В. С. Венедіктов, М. І. Іншин // Форум права. – 2005. – № 1. – С. 4-8. (http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2005_1_4).

4. Сабадош Г. О. Менеджмент у державній організації [Електронний ресурс] : [тексти лекцій] / Г. О. Сабадош. – К. : КНЕУ, 2013. – 166 с.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf.

6. Термінологічний словник з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти / авт. кол.: Є. Р. Чернишова, Н. В. Гузій, В. П. Ляхоцький [та ін.]; за наук. ред. Є. Р. Чернишової; Держ. вищ. навч. заклад «Ун-т менедж. освіти». — К.: ДВНЗ «Університет менеджменту освіти», 2014. – 230 с. (http://lib.iitta.gov.ua/8301/1/словник_1%2C2.pdf)

7. Кадрова політика і державна служба : навчальний посібник / [С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська та ін.]. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.

8. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

9. Мельник І. М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби [Електронний ресурс] / І. М. Мельник – Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/melnic.pdf.

10. Дембіцька С. Л. Про стан кадрового забезпечення органів державної влади і управління / С. Л. Дембіцька. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – №3. – С. 191–198.

11. Дембіцька С. Кадрове забезпечення органів державної влади в Україні / С. Дембіцька // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. - 2014. - № 782. - С. 33-38.

12. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: Монографія. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.

13. Зозуля В. О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування / В. О. Зозуля. // Економіка та держава. Серія державне управління. – 2017. – №2. – С. 38–40.

14. Шатрава С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів національної поліції на сучасному етапі розвитку / С. Шатрава. // Підприємницьке і господарське право. – 2018. – №1. – С. 83–87.

15. Бугайчук К. Кадрова політика та кадрове забезпечення публічного адміністрування в органах національної поліції / К. Бугайчук. // Підприємницьке і господарське право. – 2019. – №5. – С. 125–131.

16. Зозуля В. О. Ефективне кадрове забезпечення – складова демократичного врядування / В. О. Зозуля. // Державно-управлінські студії. – 2017. – №2. – С. 1–3.

17. Державна служба : підручник : у 2 т. Т.1. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Одеса : НАДУ, 2012. — 372 с.

18. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування / Я. Ф. Жовнірчик. // Інвестиції: досвід та практика. – 2017. – №12. – С. 102–107.

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

20. Мельник Ю. С. Кадрова політика в системі державного управління: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення / Ю. С. Мельник. // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №1. – С. 218–221.

21. Витко Т. Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Т. Ю. Витко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5.

22. Лібанова Е. Г. Соціально-демографічні ризики реалізації стратегії державної кадрової політики України в 2012-2020 роках [Електронний ресурс] / Е. Г. Лібанова ; Ін-т демографії та соціал. дослідж. ім. М. В. Птухи ; НАН України // Офіційне інтернет-представництво Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/stil.html>.

23. Кушніренко І. Ю. Державна кадрова політика в Україні: проблеми і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / І. Ю. Кушніренко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://eprints.library.odeku.edu.ua/2394/1/10Kushnirenko_I.U._Derjava_na_kadrova_pol_Ukr.pdf.

24. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] : указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

25. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 року № 411-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.

26. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] : закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

27. Чухлебов І. О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Чухлебов І. О. Запоріжжя, 2017. 285 с.

28. Про державну службу : Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

29. Западинчук О. Формування інституту державної служби в Україні: теоретичний аспект / О. Западинчук. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – №4. – С. 156–170.

30. Бурдяк В. Державна служба як особливий різновид суспільно-корисної праці [Електронний ресурс] / В. Бурдяк – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/3/04.pdf>.

31. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, професора Гавкалової Н. Л. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 328 с.

32. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Липовська. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – №4. – С. 200–210.

33. Мамчур Г. В. Види і моделі державної служби / Г. В. Мамчур. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Державне управління. – 2014. – №1. – С. 41–45.

34. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Коваленка В.В. – НАВС, 2012. – 808 с.

35. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. - 576 с.

36. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін. // Аспекти публічного управління. – 2013. – №1. – С. 58–65.

37. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень / В. Васильківська // Підприємництво, господарство і право. - 2016. - № 10. - С. 87-91.

38. Акімов О. О. Становлення професійної державної служби в Україні: правові принципи [Електронний ресурс] / О. О. Акімов. –

2015. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/15.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/15.pdf).

39. Письменна І. І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І. І. Письменна // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. - 2011. - № 2. - С. 144-150. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2011_2_22.

40. Костюк В. Л. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід / В. Л. Костюк, І. Б. Воробйова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf>.

41. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

42. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

43. Савицький В. Т. Державна служба України: законодавчі новели та реальність / В. Т. Савицький. // Університетські наукові записки. – 2016. – №60. – С. 150–160.

44. Шарая А. А. Принципи державної служби за законодавством України / А. А. Шарая. // Юридичний науковий електронний журнал. – 2017. – №5. – С. 115–118.

45. Юрик Я. І. Механізм формування та реалізації державної кадрової політики / Я. І. Юрик, І. Л. Жук. // Інвестиції: досвід та практика. – 2013. – №13. – С. 48–54.

46. Бобко Л. О. Актуальні проблеми формування кадрової політики системи державної служби України [Електронний ресурс] / Л. О. Бобко, Л. В. Мариняк // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/23.pdf.

47. Дороніна О. А. Стратегічні завдання розбудови державної кадрової політики в Україні / О. А. Дороніна. // Держава та регіони: Серія: Економіка та підприємництво. – 2015. – №4. – С. 10–17.

48. Дяченко Н. Застосування соціально-політичного прогнозування під час формування державної кадрової політики /

Н. Дяченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 203-210.

49. Бобловський О. Ю. Теоретичні аспекти та пріоритетні напрямки реалізації державної кадрової політики [Електронний ресурс] / О. Ю. Бобловський, О. В. Грідін – Режим доступу до ресурсу:

<http://dspace.khntusg.com.ua/bitstream/123456789/3904/1/16.pdf>.

50. Казюк Я. Актуальні проблеми кадрової політики в галузі державного управління [Електронний ресурс] / Я. Казюк – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/02.pdf>.

51. Ковбасюк Ю. В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації / Ю. В. Ковбасюк // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. : до 15-річчя галузі науки «Державне управління». – К.: НАДУ, 2012. – С. 572.

52. Іжа М. М. Деякі аспекти реалізації державної кадрової політики / М. М. Іжа // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. : до 15-річчя галузі науки «Державне управління». – К.: НАДУ, 2012. – С. 572.

53. Банчук-Петросова О. В. Методологічні основи сучасної державної кадрової політики України / О. В. Банчук Петросова. // Економіка та держава. – 2013. – №13. – С. 133–135.

54. Витко Т. Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Т. Ю. Витко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/3.pdf.

55. Сурмін Ю. П. Сучасна кадрова політика в Україні: контур проблем реалізації / Ю. П. Сурмін // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. : до 15-річчя галузі науки «Державне управління». – К.: НАДУ, 2012. – С. 572.

56. Гусак І. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації / І. Гусак. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – №4. – С. 148–156.

57. Федорчук В. А. Організаційно-правове забезпечення кадрової політики в державному управлінні / В. А. Федорчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. - 2015. - № 1. - С. 23-29. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_1_5

58. Бабаєв В. Еліта, лідерство та меритократія: запрошення до дискурсу / В. Бабаєв, В. Корженко. // Лідер. Еліта. Суспільство. – 2018. – №1. – С. 31–45.

59. Григорчак І. Еліта як суспільний феномен [Електронний ресурс] / І. Григорчак – Режим доступу до ресурсу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-7.pdf>.

60. Ринковий Т. П. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодні, майбутнє / Т. П. Ринковий. // Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). – 2016. – №4. – С. 36–42.

61. Орлов О. В. Проблеми формування та розвитку управлінської еліти / О. В. Орлов. // Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). – 2014. – №2. – С. 75–79.

62. Гончарук Н. Т. Визначення сутності поняття «еліта» в контексті управління суспільством / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. - № 4 (27). - С. 3-13.

63. Сурай І. Г. Поняття «еліта» в системі суб'єктів державного управління: альтиметричний підхід / Інна Геннадіївна Сурай // Суспільство. Держава. Управління. Право. - 2011. - № 1. - С. 46-54.

64. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.

65. Туча В. В. Сучасні тенденції розвитку державно-управлінської еліти в епоху постмодерну / В. В. Туча. // Ефективність державного управління. – 2019. – №2. – С. 56–66.

66. Сурай І. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства [Електронний ресурс] / І. Сурай // Вісник Національної академії державного управління – Режим доступу до ресурсу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-11.pdf>.

67. Охотникова О. В. Проблеми формування управлінської еліти в Україні: теоретичний аналіз / О. В. Охотникова. // Ефективність державного управління. – 2018. – №4. – С. 37–47.

68. Томашевська Т. Зарубіжний досвід формування політико-управлінської еліти / Т. Томашевська. // Ефективність державного управління. – 2016. – №4. – С. 101–107.

69. Охотникова О. В. Складові елементи моделі формування управлінської еліти відповідно до меритократичного принципу / О. В. Охотникова. // Правові аспекти публічного управління : теорія та практика : матеріали X науково-практичної конференції 13 грудня 2018 рік, Дніпро – 2018. – С. 71–74.

70. Лескова Л. Ф. Проблеми формування нової управлінської еліти в Україні / Л. Ф. Лескова. // Теорія та практика державного управління. – 2015. – №1. – С. 1–6.

71. Новогребельська І. Вищий корпус державної служби: сутнісно-понятійний аспект / І. Новогребельська. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – №2. – С. 121–128.

72. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf.

73. Адамовська В. С. Теоретичні засади та методичні підходи до оцінки лідерських якостей державного службовця [Електронний ресурс] / В. С. Адамовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2019/29.pdf.

74. Хаїтов П. О. Розвиток трансформаційного лідерства на державній службі : дис. канд. держ. упр. : 25.00.03 / Хаїтов П. О. – Дніпро, 2017. – 212 с.

75. Юзькова О. І. Особливості сервісно-орієнтованого підходу у формуванні інноваційного лідерства в державному управлінні в Україні / О. І. Юзькова. // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – №16. – С. 101–106.

76. Ковбасюк Ю. Розвиток лідерства на державній службі як умова належного врядування // Дайджест Національної академії державного управління при Президентіві України. 2014. Вип. 7 (13), лип. С. 3–13.

77. Сторожев Р. І. Професійні компетенції лідерства в державному управлінні / Р. І. Сторожев. // Теорія та практика державного управління. – 2017. – №3. – С. 1–8.

78. Гуменюк О. Г. Аналіз основних форм лідерства державних службовців [Електронний ресурс] / О. Г. Гуменюк – Режим доступу до ресурсу: <http://www.apppsychology.org.ua/data/jrn/v1/i45/6.pdf>.

79. Максвелл Дж. Золотые уроки : работа в команде / Дж. Максвелл ; пер. с англ. О.Г. Белошеев. – Мн. : Попурри, 2010. – 144 с.

80. Лідерство та команда в публічному управлінні : конспект лекцій / укладачі: К. В. Таранюк, Я. В. Кобушко. – Суми : Сумський державний університет, 2020. – 175 с.

81. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн; пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. — СПб.: Питер, 2002. — 336 с.

82. Юзькова О. І. Зарубіжний досвід інноваційного лідерства в державному управлінні: можливості адаптації в Україні / О. І. Юзькова. // Публічне управління та митне адміністрування. – 2019. – №2. – С. 119–127.

83. Gliddon D.G. Forecasting a competency model for innovation leaders using a modified Delphi technique : Doctoral dissertation ; Pennsylvania State University. University Park, 2006. 179 p.

84. Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорії : постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 728. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

85. Концепція формування та розвитку вищого корпусу державної служби на 2011-2015 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 17 листопада 2010 р. № 2113-р. // Офіц. вісн. України від 29.11.2010 № 89.

86. Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : наказ НАДС № 148 від 20.07.2012 р. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/control>.

87. Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг:

теоретичні та методологічні аспекти / А. Ліпенцев // Наук. вісн. – 2013. – Вип. 12 «Демократичне врядування». – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.

88. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR150227.html

89. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14.

90. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>.

91. Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06 квітня 2016 року № 72. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>

92. Тренінг розвитку лідерських якостей [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : psy.rv.ua/system/.../trening_rozvitku_liderskih_yakostey.doc

93. Сторожев Р. І. Нормативно-правове забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності / Р. І. Сторожев. // Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. – 2018. – №5. – С. 180–186.

94. Лопушинський І. Підготовка висококваліфікованих публічних службовців в умовах трансформаційних процесів в Україні: стан, проблем и та перспективи [Електронний ресурс] / І. Лопушинський – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/06.pdf>.

95. Дригуля Н. М. Професіоналізація державних службовців в умовах євроінтеграції / Н. М. Дригуля. // Університетські наукові записки. – 2017. – №64. – С. 85–95.

96. Навчання як спосіб формування висококваліфікованих кадрів [Електронний ресурс] // Держслужбовець. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2019/december/issue-12/article-105900.html>.

97. Стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: доповідь / [К. Ващенко (кер. авт. колективу), В. Купрій, В. Чмига, Т. Токарчук, Л. Рикова, Ю. Вернигор та ін.; за заг. ред. К. Ващенка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. – 140 с.

98. Про затвердження Методики визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Наказ Національного Агентства України з питань державної служби від 15.10.2019 № 188-19. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1157-19>.

99. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п>.

100. Про затвердження Порядку стажування державних службовців [Електронний ресурс] // Наказ Національного агенства України з питань державної служби 03.03.2016 № 48. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>.

101. Про затвердження Порядку стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Національного агенства України з питань державної служби [Електронний ресурс] // Наказ Національного агенства України з питань державної служби 16.03.2018 № 60. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0441-18>.

102. Порядок проходження стажування в Апараті Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Розпорядження Першого заступника Керівника Апарату – керуючого справами від 28

листопада 2018 року №1746-к. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30385.pdf>.

103. Граніт О. Стажування на державній службі [Електронний ресурс] / О. Граніт // ЛігаБлоги. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://blog.liga.net/user/ogranit/article/33925>.

104. Професійне навчання для місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/news/11843>.

105. Підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kadrovik.ua/novyny/pidvyshchennya-kvalifikaciyi-pracivnykiv-organiv-derzhavnoyi-vlady-organiv-miscevogo>.

106. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 48 26.11.2019 № 211-19. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20>.

107. Проходження державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/9828-s-3---.html>.

108. Порядок проходження державної служби (прийняття на державну службу, кар'єра в державних органах, припинення державної служби) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraini/poradok-prohodzenna-derzavnoie-službi-prijnatta-na-derzavnu-sluzbu-kar-era-v-derzavnih-organah-pripinenna-derzavnoie-službi>.

109. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання / О. Дрозд. // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – №10. – С. 102–106.

110. Про прийняття на державну службу [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-spetsializovan-departament/spetsializovana-laboratoriya/robova-z-personalom/pro-priynyattya-na-derjavnu-slujbu/>.

111. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – С. 179.

112. Загальне адміністративне право : підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

113. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с

114. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306 Київ. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-p#n18>.

115. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Рошин, О. Романюк, А. Астапов]; за заг. ред. К. Ващенко. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.

116. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII (редакція станом на 26.04.2015) // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

117. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 Київ. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-p>.

118. Звільнення з держслужби за негативний результат оцінювання [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kadrovik.ua/novyny/zviltennya-z-derzhsluzhby-za-negatyvnyu-rezultat-ocinyuvannya>.

119. Служба в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу:

<http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3431-служба-в-органах-місцевого-самоврядування>.

120. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року 2493-III [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

121. Правовий статус та деталі служби в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://skalapodilska-gromada.gov.ua/more_news2/16-49-37-24-02-2018/.

122. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>.

123. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Наказ НАДС від 07 листопада 2019 р. № 203. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-tipovih-profesijno-kvalifikacijnih-harakteristik-posadovih-osib-miscevogo-samovryaduvannya>.

124. НАДС розроблено проєкт Концепції реформування системи оплати праці державних службовців [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kadrovik.ua/novyny/nads-rozrobleno-proyekt-koncepciyi-reformuvannya-systemy-oplaty-praci-derzhavnyh-sluzhbovciv>.

125. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М. Олуйка / [В. М. Олуйко, Н. М. Тюріна, Т. В. Гаман та ін.]. – Київ, 2018. – 504 с.

126. Терницький С. М. Зарубіжний досвід конкурсного заміщення посад державних службовців / С. М. Терницький. // Формула права. – 2010. – №1. – С. 351–357.

127. Стельмашук Л. С. Формування та розвиток державної служби в Сполучених Штатах Америки: історичний аналіз / Л. С. Стельмашук. // Інвестиції: досвід та практика. – 2010. – №24. – С. 141–143.

128. Линдюк О. А. Основні підходи до інтерпретації поняття «державна служба» [Електронний ресурс] / О. А. Линдюк, – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/11.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/11.pdf).

129. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти / М. І. Карпа. // Державне будівництво. – 2017. – №1. – С. 1–20.

130. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. [Електронний ресурс] / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко – Режим доступу до ресурсу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/402.htm.

131. Мегедин І.В. Особливості правового статусу державного службовця / І.В. Мегедин, В.В. Ковалик // Науково-інформаційний вісник. Серія «Право». – 2013. – № 7. – С. 157–163.

132. Правовий статус менеджера : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Павленко, В. Л. Павленко ; за заг. ред. А. М. Подоляки. — К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. — 326 с.

133. Дишлева І. Права та обов'язки державних службовців / І. Дишлева. // Підприємництво, господарство і право. – 2019. – №6. – С. 152–156.

134. Васильківська В. В. Розвиток адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні з урахуванням законодавчих перетворень / В. В. Васильківська. // Науковий вісник Херсонського державного університету : Серія Юридичні науки. – 2016. – №4. – С. 111–114.

135. Грачова Т. Є. Особливості правового статусу державного службовця в сучасних умовах / Т. Є. Грачова // Управління розвитком. – 2012. - №8. – С. 80 – 81

136. Хомишин І.Ю. Зміст і сутність правового статусу державного службовця / І.Ю. Хомишин // Порівняльно-аналітич-не право. – 2015. – № 2. – С. 198–201.

137. Щодо преміювання державних службовців з 01.01.2019 року [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.msp.gov.ua/news/16764.html>.

138. Пенсії держслужбовцям [Електронний ресурс] // Вісник : офіційно про податки. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/publication/100004921-pensiyi-derzhsluzhbovtysyam>.

139. Костюк В. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект / В. Костюк, І. Воробйова. // Публічне право. – 2018. – №1. – С. 134–142.

140. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»/наук.ред. акад. А. О. Селіванов, акад. М. І. Іпшин. - К.: Парламентське вид-во, 2017. - 512 с.

141. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-Уп//Відомості Верховної ради України. - 2014. - № 49. - Ст. 2056.

142. Костюк В. Л., Воробйова І. Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід / В. Л. Костюк, І. Б. Воробйова / / Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». - 2017. - № 2(16) : [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2Z17kvlntp.pdf>

143. Костюк В. Л. Тенденції розвитку публічної служби крізь призму прав осіб з інвалідністю/В. Л. Костюк// Формування публічної служби, чутливої до людей з особливими потребами: цифрові технології: матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю (Київ, 10 листон.2017р.)/за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. - Київ: НАДУ, 2017. - 296 с.

144. Михайленко Г. В. Сучасний зміст поняття субектно-обектних відносин у системі державного управління [Електронний ресурс] / Г. В. Михайленко – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/07.pdf>.

145. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. – Х.: ХНАУ, 2018. – 278 с.

146. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / [А. О. Азарова, Л. М. Ткачук, Л. О. Нікіфорова та ін.]. – Вінниця : ВНТУ, 2019. – 181 с.

147. Пирогова Ю. Соціально-психологічний підхід до управління людськими ресурсами в системі публічної служби України / Ю. Пирогова. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2019. – №3. – С. 152–159.

148. Серьогін С. М. Уявлення державних службовців про особисті та ділові якості, що визначають ефективність професійної діяльності / С. Серьогін, І. Батраченко, С.

Соколовський // *Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр.* – 2006. – Вип. 2(24). – С. 172 – 181.

149. Гончарук Н. Т. Прийняття управлінських рішень керівником у сфері державної служби України: соціально-психологічний аспект / Н. Т. Гончарук // *Актуальні проблеми розвитку системи публічного управління в Україні : матеріали круглого столу 25 трав. 2018 р.* – Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2018. – С. 35 – 38.

150. Психологічні засади запобігання корупційним правопорушенням в органах державної влади та місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / О. І. Кудерміна, Л. І. Казміренко, В. Г. Андросюк, А. Б. Фодчук. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. – 168 с.

151. Бондар Г. Л. Комунікативна політика в діяльності державного службовця : [навчальний посібник] / Г. Л. Бондар. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2015. – 300 с.

152. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

153. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 332 с.

154. Лесик О. В. Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку : дис. канд. держ. упр. : 25.00.01 / ЛЕСИК О. В. – Одеса, 2018. – 234 с.

155. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

156. Абрамова Д. С. Механізм формування професійної етики в системі державного управління: специфіка та проблематика / Д. С. Абрамова, О. С. Дика, І. Г. Сергієнко. // *Вісник ЖДТУ.* – 2019. – №1. – С. 169–173.

157. Державний службовець: етика поведінки [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/dn/125514-derzhavnyj-sluzhbovets-etyka-povedinky/>.

158. Правила етики поведінки державних службовців, відповідальність за їх порушення [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://ibuhgalter.net/news/5859>.

159. Куракова Т.В. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів / Т.В. Куракова. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/article/kurakova-tv-publichnyj-vistup-profesijna-etika-publichno-go-sluzhbovtsya-ta-zapobigannya-konf>.

160. Василевська Т.Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський / за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2015. – 204 с.

161. Етика державного службовця / Упор. Л.А. Чабак. – Чернігів : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг., 2011. – С. 15.

162. Основні поняття професійної етики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://stud.com.ua/27331/psihologiya/osnovni_ponyattya_profesijnoyi_etiki.

163. Кікіньова К.О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби у контексті європейських стандартів / К.О. Кікіньова // Державне будівництво. – 2008. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_52.

164. Битяк Ю.П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців / Ю.П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2004. – № 8. – С. 26–37.

165. Примуш Р. Б. Гармонізація взаємодії у форматі «суб'єкт управління-об'єкт управління» в органах державної влади / Р. Б. Примуш. // Університетські наукові записки. – 2017. – №64. – С. 46–55.

166. Пашко Л. А. Принципи управління людськими ресурсами як основа дієвості суб'єкт-об'єктної взаємодії [Електронний ресурс] / Л. А. Пашко – Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10plasov.pdf>.

167. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. / Пашко Л. А. – К., 2007. – 36 с

168. Пашко Л. А. Гармонізація взаємодії у форматі “суб’єкт управління – об’єкт управління” / Л. А. Пашко // Україна європейська: сучасні тенденції та перспективи : зб. матеріалів III міжнар. наук.-практ. конф., Чернігів, 21 трав. 2010 р. – Чернігів, 2010. – С. 139–143.

169. Нижник Н. Управлінець XXI століття: організатор чи термінатор? / Н. Нижник, Л. Пашко // Соц. психологія. – 2005. – № 5 (13). – С. 28–37.

СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

А

Адміністративно-правовий статус державного службовця – це система прав, які надані державним службовцям, а також сукупність покладених на них обов'язків. До адміністративно-правового статусу належить система заохочень, заборон і обмежень, а також заходів юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службовцями своїх посадових обов'язків.

Аналітичне мислення – це здатність об'єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел, врахування деталей та тенденцій, визначення проблем, їх важливості та причинно-наслідкових зв'язків; це здатність генерування нових ідей та різних шляхів розв'язання проблем.

Б

Багатофакторний аналіз функціонального поділу управлінської праці – має виключно рекомендаційний характер, оскільки в умовах державної служби відсутня жорстка залежність між виробничими чинниками і чисельністю персоналу.

В

Вища управлінська еліта - порівняно невелика група української національної еліти, яка обіймає вищі керівні посади в управлінській сфері (I – II категорію посад державної служби), має високий соціальний статус, офіційні повноваження, право і можливості приймати управлінські рішення, організовувати їх упровадження в життя, може контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства.

Вступ на державну службу - процес зарахування на державну службу за результатами конкурсного відбору.

Г

Головними завданнями розвитку лідерства є: становлення та розвиток вищого корпусу державної служби, створення інституціональних передумов для проведення реформ – державної служби, державного управління та місцевого самоврядування, сталості і наступності функціонування системи державного управління, а також її оперативного реагування на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку, європейської інтеграції України.

Д

Державна кадрова політика – стратегічна діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

Державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

Державна служба припиняється: у разі втрати права на державну службу або його обмеження; у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; за ініціативою суб'єкта призначення; у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому

державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), 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.

Державно-управлінська еліта – окрема група управлінців, наділених відповідними функціональними обов'язками щодо забезпечення життєдіяльності суспільства.

До методів кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування належить: метод заохочення (стимулювання); нормативний метод; історичний метод; порівняльний метод; метод прогнозування; метод системності; метод професійного відбору кадрів; метод професійного вдосконалення; метод оновлення кадрів.

До мілітаризованої служби належать ті службовці, які служать переважно у воєнізованих державних органах і мають військові та прирівняні до них спеціальні звання й наділені відповідними повноваженнями, а їх діяльність регулюється спеціальними законами.

До спеціалізованої служби належать ті службовці, які працюють або служать переважно в органах державної влади зі спеціальним статусом і мають спеціальні звання (класи, чини тощо), виконують специфічні функції (дипломатичні, санітарно-епідеміологічні, пожежні, податкові, контрольно-ревізійні, суддівські, прокурорські, природоохоронні, митні, фельд'єгерські, гірничорятувальні тощо). На них поширюється статус «державних службовців» у широкому розумінні.

Е

Економіко-математичні методи з використанням комп'ютера для перспективного планування персоналу. Використання такого методу дає змогу одночасно використовувати різні методи прогнозування, що істотно підвищує точність прогнозів.

Складність застосування методу полягає в отриманні достовірної прогнозованої інформації про майбутні зміни, особливо зовнішнього середовища.

Еліта (від фрoці elite – кращий, вибраний, відібраний). Цим поняттям позначають провідні верстви суспільства загалом або окремих галузей суспільного життя. Залежно від функцій, які виконує Еліта у суспільстві, її поділяють на економічну (господарську), духовно-інтелектуальну, політичну, військову, наукову тощо.

Еліта в державному управлінні – це невід’ємна і важлива частина суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями та володіє правом і можливостями приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства (держави), організувати їх упровадження, контролювати діяльність усіх ключових інститутів суспільства і таким чином займає керівне місце в суспільстві (державі).

Емоційне (резонансне) лідерство - лідерство, засноване на розпізнаванні, формуванні оптимальних психоемоційних станів та зміні деструктивних станів у контексті вирішення організаційних завдань.

Етикет – це зібрання застиглих правил. Він тісно зв’язаний з життям суспільства. Це складова частина культури суспільства.

Етикет службових взаємин – це сукупність найбільш доцільних правил поведінки людей у трудових колективах, обумовлених найважливішими принципами загальнолюдської моралі і моральності.

Ефективна комунікація – це здатність до ефективного обміну інформацією як по горизонталі, так і по вертикалі, з метою досягнення розуміння та підтримки на шляху реалізації цілей організації; це вміння чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, в різних умовах та з використанням різних форм (письмово та усно) та способів

комунікації; це спроможність прислухатися до інших та забезпечення постійного зворотного зв'язку.

З

Загальні принципи державного управління – це принципи, що пронизують усю систему державного управління й визначають її сутність, поширюють свою дію на всі сфери відносин, в тому числі й кадрового забезпечення.

Загальні програми підвищення кваліфікації — програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування. Зміст загальних програм підвищення кваліфікації охоплює загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків та інші питання.

І

Інноваційне лідерство – це філософія та підхід, який об'єднує різні стилі лідерства щоб вплинути на людей для розроблення креативних ідей, продуктів і послуг. Ключова роль у практиці інноваційного лідерства належить інноваційному лідеру.

К

Кадри – це основний склад працівників будь-якої організації, підприємства, установи.

Кадри державного управління - особи, які займають державні посади і керують з доручення і від імені держави.

Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із визначення цілей, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку і використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади. Метою кадрової політики є формування професійного корпусу публічної служби, спроможного на високому фаховому рівні вирішувати завдання, що стоять перед публічною адміністрацією на сучасному етапі розвитку держави.

Кадрове забезпечення - діяльність з відновлення трудових ресурсів, головний елемент управління людськими ресурсами, необхідний чинник досягнення цілей суспільного розвитку.

Кадрове забезпечення місцевого самоврядування - складний та багатогранний процес кадрової діяльності, спрямований на формування, розвиток та раціональне використання кадрів органів місцевого самоврядування.

Кадрове забезпечення органів державної влади – це системний механізм, спрямований на оновлення кваліфікованих кадрів в органах державної влади. Кадрове забезпечення має дотримуватися певних вимог, зокрема: мати достатню гнучкість, щоб реагувати на потреби у людських ресурсах та у виконанні обов'язків перед державою й громадськістю; дотримуватися принципів високого професіоналізму та компетентності персоналу; сприяти справедливості та ефективності професійної діяльності; не бути заангажованим; бути простим і продуктивним у роботі та ін.

Координація – це горизонтальна впорядкованість у системі, при якій елементи характеризуються тотожністю. Це такий вид соціального управління, при якому здійснюється горизонтальна впорядкованість, а елементи однієї і тієї самої соціальної спільності або взаємодія кількох спільнот характеризуються тотожністю та рівноцінними владними діями.

Короткострокові програми підвищення кваліфікації — навчання за короткостроковою програмою підвищення кваліфікації обсягом від 0,5 кредиту ЄКТС до 1 кредиту ЄКТС завершується підсумковим контролем. Оцінювання результатів навчання за короткостроковою програмою обсягом до 0,5 кредиту ЄКТС не здійснюється.

Л

Лідерство – здатність керувати і заохочувати членів тих чи інших соціальних груп діяти для досягнення цілей.

Лідерство команди (командне лідерство) є ефективним проявом реалізації більш складних і важливих організаційних завдань. Перевагами командного управління є також ефективна координація робіт, яка дає змогу долати роз'єднаність між структурними підрозділами; сприяти саморозвитку та самореалізації учасників процесу управління, оскільки доводиться приймати локальні управлінські рішення; інтегрувати внутрішні потреби учасників управлінських впливів з цілями організації, що сприяє зміцненню «командного духу».

М

Метод експертних оцінок є важливим елементом планування кадрів під час якого відбувається внесення редакційних поправок в остаточний план експертами.

Метод екстраполяції – перенесення існуючої в організації ситуації на плановий період з урахуванням коефіцієнтів, що враховують зміни виробничих показників. Підходить для планування потреби персоналу на короткий період часу і для організації з досить стабільною системою, що працюють у мало мінливих умовах зовнішнього середовища. У сучасних українських умовах така ситуація трапляється не так уже й часто.

Механізм державної кадрової політики — це сукупність ітераційних процесів формування, реалізації, оцінювання та коригування стратегічних завдань і заходів державної кадрової

політики.

Механізм реалізації державної кадрової політики має три рівні: перший, вищий рівень – соціально-політичний – подає механізм реалізації державної кадрової політики як систему кадрової діяльності, спрямовану на кадрове забезпечення сучасного етапу розвитку держави і суспільства; другий рівень – структурно-організаційний – визначає механізм реалізації державної кадрової політики як систему закладів, організацій і заходів, що дають хід усій кадровій політиці; третій рівень – технологічний – визначає це явище як сукупність принципів, форм і методів впливу та технологій, що застосовуються з метою вирішення конкретних кадрових завдань.

Н

Напрями здійснення кадрового забезпечення - забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування компетентними кадрами; розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати.

О

Об'єкт державного управління – суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини в різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на яких спрямована направляюча, організуюча та контролююча діяльність відповідних суб'єктів управління.

Орієнтація на результат – це спроможність брати на себе відповідальність, прогнозовано та послідовно діяти відповідно до визначених цілей з метою досягнення очікуваних результатів, здатність до управління наявними ресурсами, враховуючи потреби та пріоритети організації. Орієнтація на досягнення визначених результатів діяльності пов'язана із очікуваннями щодо якості діяльності державних службовців, успішного впровадження реформ, розвитку ефективної державної служби, здатної відповідати на суспільні виклики та забезпечувати надання дієвих послуг населенню).

Основні функції державної служби - це загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

Основною метою впровадження лідерства на державній службі є: реалізація загальнодержавних цілей, а більш предметно реформування системи управління, відтак з урахуванням контексту професійних особливостей лідера можна визначити як державного службовця, що ініціює, скеровує активність підлеглих, колег на досягнення мети державного реформування, підвищує ефективність діяльності послідовників, здійснюючи вплив на їхні внутрішні процеси через неформальні канали влади.

П

Під обов'язками посадової особи місцевого самоврядування розуміються обумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Під принципами управління людськими ресурсами органу державної влади розуміється, по-перше, систему базових положень, основоположних ідей, правил, відповідно до яких здійснюється адміністративно-службова діяльність державних службовців; по-друге, загальні вимоги, що висуваються до змісту, організації, критеріїв управління персоналом.

Підвищення кваліфікації — набуття учасниками професійного навчання нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань.

Підготовка — успішне виконання учасниками професійного навчання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти за рівнем магістра за спеціальностями, необхідними для професійної

діяльності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посадова інструкція – це визначена органом місцевого самоврядування система координат, на яку можуть опиратися як працівники, так і їхнє керівництво.

Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Принципи державної служби являють собою орієнтири, певні засади з упорядкування громадських відносин, управління соціальними явищами і процесами. Вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних органах системи державного управління, взаємодію та спільну спрямованість на реалізацію поставлених цілей.

Принципи кадрового забезпечення органів державної влади – особлива ланка структури кадрового забезпечення, які пронизують зміст кадрового забезпечення на всіх рівнях його побудови та всі його елементи.

Пріоритетними напрямами державної кадрової політики сьогодні є: комплектування органів державної влади і закріплення державних службовців; стимулювання професійного зростання, планування кар'єри та ефективного виконання обов'язків на державних посадах; зміцнення службової дисципліни, підвищення престижу державної служби та вирішення питань соціальної захищеності персоналу органів влади; формування кадрового потенціалу та резерву з урахуванням існуючих державних посад і перспектив розвитку державних органів, а також освітніх та вікових змін у складі кадрів; формування та розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів на основі державного замовлення, підвищення ефективності та якості навчання; перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб, уперше прийнятих на державну службу, їх професійна адаптація на відповідних державних посадах.

Професійне навчання — набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.

Професійне навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад – це набуття і вдосконалення професійних знань, умінь та навичок державними службовцями, головами місцевих державних адміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності.

Професійне навчання державно-управлінських кадрів — професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних установ і організацій.

Професійні (сертифікатні) програми — довгострокові програми підвищення кваліфікації обсягом не менше двох кредитів ЄКТС. Навчання за професійною (сертифікатною)

програмою підвищення кваліфікації завершується підсумковим контролем, а також може передбачати вхідний, поточний контроль.

Проходження державної служби - процес діяльності державного службовця на посадах, які він обіймає починаючи від моменту складання присяги державного службовця та завершуючи припиненням державної служби.

Р

Реординація – це модель соціального управління, при якій здійснюється правове перепідпорядкування одного колективу іншому або однієї особи іншій як по горизонталі, так і по вертикалі.

С

Самоосвіта — самоорганізоване здобуття учасниками професійного навчання певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, дозвіллям.

Система державного управління – цілісна система, що органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). Такий підхід є найбільш поширеним, але він не розкриває всю складність та масштабність. Суб'єкт і об'єкт управління теж є великими системами, кожна з яких має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи.

Ситуаційне лідерство - лідерство розглядається як атрибут ситуації, а не конкретного типу особистості. Сукупність обставин створює передумови для прояву тих чи інших властивостей особистості.

Служба - це робота, професійне заняття службовця, а також місце його роботи, яка-небудь сфера діяльності. Під службою розуміють також діяльність, пов'язану з керівництвом, управлінням, прогнозуванням, плануванням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, створюють цінності управління або реалізують його функції.

Служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службовий етикет – це загальноприйняті (або декларативно встановлені) правила соціальної поведінки у професійному спілкуванні в конкретній організації. Це система норм та атрибутів ділового етикету, притаманна конкретній організації: вимоги до естетизації внутрішнього середовища організації, стиль спілкування; стандарти спілкування, ведення справ з суб'єктами зовнішнього оточення організації; частка заходів щодо формування іміджу організації.

Службовці – це соціальна група, яка складається з фізичних осіб, що здійснюють на оплачувальних засадах певні спеціально необхідні функції й виконують завдання діючих органів, установ і організацій.

Соціально-психологічні методи управління – способи впливу на об'єкт управління, що ґрунтуються на використанні соціального механізму управління за допомогою неформальних факторів, інтересів особистості, групи або колективу, спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі. Зокрема, це сукупність підходів до організації соціального управління, заснованих на виявленні індивідуальних особливостей об'єкта і застосуванні психологічних впливів на нього.

Специфіки професійної етики державного службовця, вона полягає, передусім, в особливостях професійної діяльності, які безпосередньо пов'язані із правовим статусом чиновника, в можливостях, наданих Конституцією, здійснювати владні повноваження від імені держави, в спроможності приймати суб'єктивні рішення, керуючись власними моральними та вольовими принципами.

Спеціальні програми підвищення кваліфікації — програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їхніх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

Стажування — набуття учасниками професійного навчання практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань.

Статус (лат. Status) - «стан», «положення» і у більшості трактувань означає позиція, положення у будь-якій системі, структурі, ієрархії. За іншим трактуванням – це сукупність прав та обов'язків, що визначає стан особи, організації тощо, характеризує їх правове положення.

Суб'єкт управління – особа, група осіб, спеціально створений орган, організація або суспільство загалом, які впливають на керовану систему з метою забезпечення її функціонування і руху до заданої мети. Суб'єкт управління здійснює управлінську і організаційну роботу, приймає рішення і забезпечує досягнення поставлених цілей.

Суб'єкт-об'єктні відносини в системі державного управління це відносини, що охоплюють організацію і функціонування суб'єктів управління (керуючих систем), структуру їх взаємозв'язків із суспільною системою, а також компоненти останньої, які створюють у взаємозв'язку структуру об'єкта управління й безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи.

Субординація – це вид соціального управління, при якому здійснюється вертикальне підпорядкування, при цьому один з елементів відіграє роль головуючого, який визначає початок діяльності усіх інших.

Т

Типи лідерів: лідери - лінійні менеджери; лідери – ті, хто створює громадську думку; лідери-адміністратори.

У

Управління людськими ресурсами – це спроможність керівників дотримуватися послідовного стратегічного підходу до управління персоналом, нести відповідальність за планування людських ресурсів, добір кадрів, розвиток їхньої спроможності та організацію діяльності на основі поточних та майбутніх потреб організації, мотивування досконалої діяльності, визнання внеску працівників у діяльність відомства та підтримку сприятливих умов праці, в яких службовці максимально можуть реалізовуватися та сприяти досягненню цілей організації.

Ф

Функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців.

Функціонально-управлінські принципи – це принципи, що є функціональним відображенням процесу організації та здійснення кадрового забезпечення.

Функція (лат. *functio* – діяльність, виконання) – стала сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій, операцій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок (іноді – здатність) оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію.

Навчальний посібник

Автори

Українською мовою

Кадрова політика в державній службі