

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЗАПОРІЗЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ ТА ПСИХОЛОГІЇ

В.О. Таран, В.М. Попович

КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Навчально-методичний посібник
для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти
за спеціальністю 231 Соціальна робота та 232 Соціальне
забезпечення

Запоріжжя
2020

В.О. Таран, В.М. Попович.

Кадрова політика в державній службі: навчально-методичний посібник.

УДК 351:331.108 (07)

K13

*Рекомендовано до видання вченою радою
Національного університету «Запорізька політехніка»
(протокол № 4/20 від 02 березня 2020 року)*

Рецензенти:

Доктор наук з державного управління, доцент *Покатаєв П.С.*;

Доктор філософських наук, професор *Утюж І.Г.*;

Кандидат соціологічних наук, доцент *Барзенкова-Мяснікова Л.В.*

Автори:

Доктор філософських наук, професор *Таран В.О.*;

Доктор філософських наук, доцент *Попович В.М.*

K13 **Таран В.О., Попович В.М.**

Кадрова політика в державній службі: навчально-методичний посібник для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 231 Соціальна робота та 232 Соціальне забезпечення. / В.О. Таран, В.М. Попович. – Запоріжжя : НУ «Запорізька політехніка», 2020. – 214 с.

ISBN 978-617-529-280-8

Навчально-методичний посібник містить тематику, структуру та зміст навчального курсу, методичні поради для самостійного вивчення програмного матеріалу, рекомендовану літературу, глосарій та питання, що виносяться на іспит. Призначений для магістрів спеціальності 231 Соціальна робота та 232 Соціальне забезпечення.

The manual contains the subject matter, structure and content of the course, methodical advice for self-study of the program material, recommended literature, glossary and exam questions. It is intended for masters in the specialty 231 "social work" and 232 "Social security".

УДК 351:331.108 (07)

ISBN 978-617-529-280-8

© Національний університет
«Запорізька політехніка», 2020

© Попович В.М.

© Таран В.О.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
📖 Методичні поради до самостійного вивчення програмного матеріалу	8
📖 ТЕМАТИКА, СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО КУРСУ	10
МОДУЛЬ I	10
ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	10
📁 ТЕМА №1	10
СУТНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ10	
☞ Семінарське заняття з теми №1.....	34
«Сутність кадрової політики в державній службі».....	34
📁 ТЕМА №2	36
МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	36
☞ Семінарське заняття з теми №2.....	55
«Механізм формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні»	55
📁 ТЕМА №3	57
СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ57	
☞ Семінарське заняття з теми №3.....	88
«Система підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування».....	88
📁 ТЕМА №4	90
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	90
☞ Семінарське заняття з теми №4.....	108
«Теоретичні засади державної служби»	108
МОДУЛЬ II.....	111
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УМОВАХ РЕФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	
В УКРАЇНІ.....	111
📁 ТЕМА №5	111
ЕЛІТА ТА ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА СОЦІАЛЬНІЙ РОБОТІ	111
Семінарське заняття з теми №5	137

«Еліта та лідерство в державному управлінні та соціальній роботі»	137
📁 ТЕМА №6	138
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ	138
✍ Семінарське заняття з теми №6	168
«Вітчизняний та зарубіжний досвід формування та реалізації кадрової політики в умовах реформування»	168
📁 ТЕМА №7	170
ПРОФЕСІЙНО-КВАЛІФІКАЦІЙНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАЦІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	170
Семінарське заняття з теми №7	186
«Професійно-кваліфікаційні характеристики працівника державної служби»	186
ПИТАННЯ ДО ЗАЛІКУ	188
ТЕМИ РЕФЕРАТІВ	190
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	191
НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ЛІТЕРАТУРА	193
ГЛОСАРІЙ	196

ВСТУП

Україна сьогодні є молодою державою, незважаючи на тисячолітню традицію власного державотворення. Факт набуття її незалежності був зафіксований Декларацією про державний суверенітет України 16 липня 1990 року і набув остаточного юридичного оформлення після схвалення Верховною Радою України 24 серпня 1991 року Акту проголошення незалежності України. Весь новітній період розвитку української держави характеризується безсумнівними здобутками. Разом з тим існує і чимало прорахунків, обумовлених як об'єктивними, так і суб'єктивними обставинами. Одним із дієвих важелів успішного розвитку держави є її кадрова політика, особливо у сфері державної служби, яка дозволяє реалізовувати стратегічні і тактичні завдання держави. Ось чому навчальна дисципліна «кадрова політика в державній службі» може бути надзвичайно корисною при підготовці майбутніх працівників соціальної сфери, державних службовців. Курс кадрової політики в державній службі застосовується за вибором і призначений для магістрів спеціальності 231 «соціальна робота» та 232 «соціальне забезпечення» 2-го року навчання. Він складається із 7 тем і поділяється на два модулі: модуль 1 «Основні засади формування і реалізації кадрової політики в державній службі» і модуль 2 «Підвищення ефективності кадрової політики в державній службі в умовах реформаційних процесів в Україні».

Мета курсу:

- розкрити поняття державної кадрової політики та її концептуальні ідеї; сформулювати її цілі та принципи;
- розкрити місце суб'єктів та об'єктів в кадровому процесі;
- охарактеризувати сучасний стан та пріоритети кадрової політики в державній службі.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студентом повинні бути сформовані такі **компетентності**:

Загальні:

- здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу;
- здатність проведення досліджень на відповідному рівні;
- здатність генерувати нові ідеї (креативність);
- навички міжособистісної взаємодії;

- здатність працювати в команді.

Спеціальні (фахові):

- здатність до виявлення соціально - значимих проблем і факторів досягнення соціального благополуччя різних груп населення;

- здатність до впровадження методів і технологій інноваційного практикування та управління в системі соціальної роботи;

- здатність спілкуватися з представниками інших професійних груп різного рівня (експертами з інших галузей/видів економічної діяльності), налагоджувати взаємодію державних, громадських і комерційних організацій на підґрунті соціального партнерства;

- здатність до спільної діяльності та групової мотивації, фасилітації процесів прийняття групових рішень;

- здатність виявляти ініціативу та підприємливість задля вирішення соціальних проблем через упровадження соціальних інновацій;

- здатність до критичного оцінювання соціальних наслідків політики у сфері прав людини, соціальної інклюзії та сталого розвитку суспільства;

- здатність до формування позитивного іміджу професії, її статусу в суспільстві.

Тематичний план вивчення курсу кадрової політики в державній службі включає: читання лекцій, проведення семінарських занять і самостійну роботу студентів під керівництвом викладачів. Особлива роль при цьому відводиться семінарським заняттям, які покликані допомагати студентам закріпити одержані знання та виявити свої творчі здібності. Найбільш раціональною системою **підготовки до семінару** є та, що включає в себе наступні елементи:

1. Своєчасне ознайомлення з темою семінару і питаннями плану.

2. Встановлення зв'язку даної теми з відповідними розділами програми курсу.

3. Вивчення літератури, що рекомендується до теми семінарського заняття.

4. Вивчення відповідної теми за допомогою різних джерел інформації (підручники, монографії, Інтернет тощо).

5. Ознайомлення з методичними посібниками.

6. Перегляд власного конспекту лекцій.

7.Безпосередня підготовка до виступу на семінарі (складання плану, тез, конспекту виступу).

8.Запис незрозумілих питань, які слід з'ясувати на семінарі (або на консультації).

9.Самоперевірка готовності до семінарського заняття, що включає в себе перевірку засвоєння основних понять і категорій, які вказані до кожного семінарського заняття.

■ МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ДО САМОСТІЙНОГО ВИВЧЕННЯ ПРОГРАМНОГО МАТЕРІАЛУ

Самостійна робота є основним засобом засвоєння навчального матеріалу в час, вільний від обов'язкових навчальних занять. Головна ознака самостійної роботи полягає не в тому, що студент навчається без безпосередньої участі викладача, а в тому, що в діяльності студента поєднується функція переведення навчальної інформації в знання, вміння та функція самостійного управління цією діяльністю. Самостійна робота передусім має бути усвідомленою.

Самостійна робота з дисципліни «Кадрова політика в державній службі» визначається робочою програмою відповідно до навчального плану. Її зміст конкретизується у пропонованому автором виданні. Чітке й добросовісне виконання наданих рекомендацій сприятиме раціональному використанню часу та результативному виконанню самостійної роботи.

Алгоритм вивчення програмного матеріалу у ході самостійної роботи:

1. Ознайомитися з темою та планом її опрацювання.
2. Осмислити й вивчити теоретичний матеріал, знайшовши відповіді на питання плану в рекомендованій літературі.
3. Дотримуватися методичних рекомендацій при опрацюванні питань плану.
4. Скласти конспект (або тезисні викладки) прочитаного та словничок основних термінів і понять. Їх визначення необхідно обов'язково вивчити.
5. Встановити зв'язок щойно вивченого навчального матеріалу з попереднім.
6. Дати відповіді на питання для самоконтролю та виконати тести, не користуючись літературою і конспектом. Повторно опрацювати недостатньо засвоєний навчальний матеріал.

Навчальний матеріал дисципліни, передбачений програмою для засвоєння в процесі самостійної роботи, виноситься на підсумковий контроль.

Під час самостійної підготовки студенти повинні вивчити та зрозуміти лекційний матеріал, опрацювати нормативно-законодавчу документацію та рекомендовану літературу, ознайомитися з основними підходами вітчизняних і зарубіжних фахівців до питань,

які виносяться на обговорення, а також виконати завдання для самостійної роботи з кожної теми.

Важливо, щоб під час самостійної роботи студенти навчилися оперувати базовими поняттями та категоріями при аналізі проблем, що вивчаються, оволоділи основними першоджерелами. Спроможність студента до узагальнення, вміння виділити головне і зосередити на ньому увагу, глибоко і всесторонньо проаналізувати поставлену проблему, а також уміння робити обґрунтовані висновки свідчить про оволодіння методами і прийомами інтелектуальної діяльності, здатність до творчої науково-дослідної роботи. Успіх самостійної роботи в багатьох випадках залежить від чіткого її планування та вмілого використання рекомендованої літератури. При цьому необхідно зрозуміти і запам'ятати не текст узагалі, а головне, найбільш істотне, узагальнюючі висновки.

📖 ТЕМАТИКА, СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО КУРСУ

МОДУЛЬ I.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

📁 ТЕМА №1

СУТНІСТЬ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

План.

1. Поняття державної кадрової політики.
2. Особливості кадрової політики у державній службі.
3. Суб'єкти та об'єкти кадрової політики.
4. Сучасна кадрова ситуація та пріоритети кадрової політики в державній службі.

Основні поняття: державна кадрова політика, кадрова політика, кадрова робота, суб'єкти кадрової політики, об'єкти кадрової політики, концептуальні ідеї державної кадрової політики, цілі державної кадрової політики, принципи державної кадрової політики, національна кадрова політика, національна кадрова стратегія, напрямки кадрової політики в державній службі.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою першої теми є визначення базових характеристик державної кадрової політики в державній службі, виявлення її суб'єктів і об'єктів та зв'язку з динамікою і спрямованістю сучасних соціально-політичних процесів в Україні.

При розгляді *першого питання* – «Поняття державної кадрової політики» необхідно розкрити сутність державної кадрової політики як наукової категорії і навчальної дисципліни. Треба виходити з того, що *кадрова політика* – найважливіший інструмент реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави. Як свідчить історичний досвід, існує безпосередня залежність надійного та стабільного розвитку держави від якісного складу її кадрового корпусу. Ось чому розробка науково обґрунтованої державної

кадрової політики є одним із пріоритетних завдань практично всіх сучасних держав. Не є винятком у даному випадку і Україна, для якої цей напрямок наукових пошуків набуває особливого значення з урахуванням сукупності тих проблем, що стоять перед нею в умовах сучасного державного будівництва. Виходячи із цього, *навчальна дисципліна* «кадрова політика в державній службі» призвана дати як теоретичні уявлення про сутність державної служби, принципи її кадрового забезпечення, так і механізми впливу на удосконалення державної служби через підвищення рівня професійних, когнітивних, моральних і культурних якостей державних службовців.

Отже, *державна кадрова політика* – це стратегічна діяльність з цілевизначення та програмного забезпечення формування та розвитку людських, трудових, кадрових ресурсів як головної передумови побудови демократичної, правової, соціальної держави. Вона визначає місце і роль кадрів в суспільстві, цілі, задачі, найважливіші напрямки, пріоритети і принципи роботи з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи раціонального використання кадрового потенціалу держави. Тобто, державна кадрова політика є головною стратегією і тактикою держави в сфері формування, розвитку та раціонального використання трудових ресурсів країни.

Державна кадрова політика представляє собою *складну і динамічну* інституцію. Вона *залежить від типу держави і форми політичного устрою*. Тобто, можна говорити про відмінності кадрової політики в різних суспільно-економічних формаціях (кастовий, класовий, релігійний, партійний, етнонаціональний тощо підходи), а також в умовах авторитарної, тоталітарної, аристократичної, олігархічної або демократичної форм політичного правління. Сучасна Україна як перехідна (транзитна) держава наочно демонструє складний процес трансформації парадигми кадрової політики, яка реально (а не формально) поки що не набула повної відповідності принципам демократичного суспільства і зберігає елементи клановості, родинності, особистої відданості, регіональності тощо, що обумовлено як залишками попередньої управлінської культури, так і впливу олігархічної системи.

Термін **«кадрова політика»** не є тотожним поняттю **«кадрова робота»**, хоч і суттєвих розбіжностей між ними не існує. Якщо **під кадровою політикою** передусім, розуміється стратегія і тактика роботи з кадрами, свого роду програмне забезпечення, то кадрова

робота більш пов'язана з організацією роботи з кадрами, втілення програмних установок у життя. Таким чином, **кадрова робота** – це реалізація кадрової політики; система, сукупність технологій, засобів, механізмів її реалізації. При наявності державної кадрової політики, керуючись нею, окремі гілки влади, міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації (регіони) розробляють свої кадрові програми і плани, однак в межах стратегії і тактики кадрової політики держави.

Особливістю формування державної кадрової політики в сучасній Україні є врахування процесу **децентралізації**. В умовах унітарної держави це передбачає дотримання правильного **співвідношення державної і регіональної її складових**, що має важливе значення для укріплення держави та запобігання дезінтеграційним тенденціям. **Кадрова політика регіону** повинна бути разом з тим **державною** (державницькою) за своєю суттю, цілями, принципами, розробленою в загальноукраїнському правовому просторі. Однак вона повинна **враховувати і регіональні потреби** (специфіку, особливості, традиції тощо). Оптимальне поєднання державних і регіональних інтересів в кадрової політиці, досягнення гармонії підвищує її ефективність та соціальну значимість. Виходячи з цього можна дати наступне визначення регіональної кадрової політики. Регіональна кадрова політика – складова частина державної кадрової політики, яка базується на державних пріоритетах, з одного боку, та потребах регіонального розвитку і відповідних ресурсів – з іншого. Як свідчить історичний досвід, формування державної кадрової політики – є досить складним, багатofакторним процесом. Він **включає в себе** послідовне здійснення: 1) науково-дослідницьких, 2) організаційно-управлінських і 3) законодавчих дій.

Цей процес **розпочинається з теоретико-методологічного обґрунтування** і визначення її концептуальних ідей, тобто системи цілей, задач, принципів, пріоритетів, основних напрямків державного впливу на формування та раціональне використання кадрового потенціалу України. **Основні концептуальні ідеї** сучасної кадрової політики України: 1) **науковість, реалістичність**, максимальна орієнтація на досягнення теорії і практики сучасного управління кадрами, а також технологій управління людським розвитком; 2) **відповідність загальнодержавним та загальнонародним інтересам**, змінам, які відбуваються у сучасному

світі, недопустимість слугування вузьким партійним інтересам чи амбіціям окремих лідерів; 3) **дотримання цінностей та філософії гуманізму**, які орієнтують діяльність у цій сфері на сприяння виробничому розвитку та самореалізації людини, гуманізації всієї кадрової діяльності; 4) **демократичність**, що передбачає свободу вибору професійної діяльності особи, творчу конкуренцію, гармонію прав і обов'язків, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів; 5) **соціальна рівність**, яка забороняє всілякі форми обмеження прав людини на професійну діяльність за ознаками політичної, расової, національної, мовної, статевої та релігійної приналежності; 6) **перспективність, випереджаючий характер**, врахування тенденцій сучасного розвитку суспільства, **становлення постіндустріальної інформаційної цивілізації**, яка базується на інноваціях, творчості, соціальному прогресі; 7) спрямованість на **захист конституційних прав і свобод людини** на вибір роду діяльності і професії, участь в управлінні справами держави, врахування європейських принципів і традицій з цього питання; 8) правова обґрунтованість, яка передбачає **діяльності в рамках та на основі законів**, що надають правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

Викладені ідеї надають кадровій політиці **цілісності, системності і прагматичності**. Кадрова політика повинна стати **інтегральною частиною концептуально-економічної політики держави**, включаючи такі елементи, як прогнозування потреби в кадрах різного профілю, організаційно-фінансова підтримка всієї кадрової роботи, опрацювання моделі сучасного керівника, проектування конкретних кадрових програм та інше.

Важливу роль відіграють **цілі** державної кадрової політики: 1) **забезпечення суспільства кваліфікованими кадрами**, які необхідні для побудови демократичної, правової, соціальної держави; 2) **створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення** для всебічної реалізації кожним працівником своїх здібностей, позитивних інтересів, особистих планів, його інтелектуального потенціалу спрямованість на захист конституційних прав і свобод людини на вибір роду діяльності і професії, участь в управлінні справами держави, врахування європейських принципів і традицій з цього питання; 3) **консолідація зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики** в процесі її узгодженого формування та реалізації; 4) **забезпечення суспільства кваліфікованими кадрами**,

які необхідні для побудови демократичної, правової, соціальної держави; 5) **забезпечення високої динаміки професіонального зростання кадрів** та ефективного використання їх потенціалу.

Державна кадрова політика ґрунтується на певних пріоритетах: 1) формування **національної кадрової стратегії**, її програмне забезпечення; 2) розбудова **національної кадрової політики**, яка відповідає пріоритетним напрямкам розвитку суспільства та європейським стандартам; 3) відновлення та розвиток кадрового потенціалу **ключових секторів економіки**, пов'язаних з науково-технічним прогресом, сільським господарством, освітою, наукою та культурою; 4) **оновлення, оздоровлення управлінської еліти**, її спрямування на забезпечення пріоритетів в розбудові Української держави; 5) **розвиток інституту соціального партнерства** у кадровій сфері.

Не менш вадливе місце у розробці і реалізації державної кадрової політики посідають і **принципи** – головні, докорінні, вихідні положення, які складають основу кадрової діяльності. У принципах відображається суть, установки, вимоги, якими необхідно керуватися в роботі з кадрами. Виділяють: загальні, базові принципи, які регулюють кадрові процеси в цілому, а також принципи кадрової роботи за певними напрямками.

Державна кадрова політика керується наступними **загальними принципами**: 1) всебічного, гармонічного розвитку та реалізації особистості; 2) дотримання права людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності; 3) поваги до суспільно корисної праці, у всіх сферах професійної діяльності; 4) недопущення дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками; 5) відкритості для суспільства; 6) демократичності і справедливості; 7) соціального діалогу та партнерства; 8) служіння національним інтересам, народу України; 9) узгодженості цілей та пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи; 10) спільної відповідальності всіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни; 11) громадського контролю у прийнятті та реалізації рішень у сфері державної кадрової політики.

Якщо говорити про принципи кадрової роботи **за певними напрямками**, то перелік таких напрямків є доволі широким. Він охоплює не тільки основні сфери державної діяльності – політичну, економічну, соціальну, культурну тощо, але і структурування

кожної із основних сфер на певні складові.

У розумінні суті державної кадрової політики важливо відзначити ще один момент. Відомо, що кадрова робота пов'язана з практичною реалізацією кадрової політики, її цілей і принципів. Разом з тим кадрова робота носить *відносно самостійний характер* і реалізується у відповідності з притаманними їй принципами.

Такою є *сутність сучасної державної кадрової політики, її теоретико-методологічне обґрунтування* і визначення концептуальних основ, тобто система вихідних опорних позицій, принципів, цілей, напрямків, які розкривають найбільш ефективні підходи держави до вирішення кадрових проблем, раціонального використання кадрового потенціалу держави.

Розкриваючи суть *другого питання* – «Особливості кадрової політики у державній службі», необхідно зосередити увагу навколо тих напрямків, в межах яких здійснюється кадрова політика щодо забезпечення високого професійного рівня державних службовців як передумови ефективної діяльності усєї системи державної служби в цілому. Такими *напрямами* є наступні: 1) формування *кадрового резерву* державної служби; 2) *формування складу* державних службовців; 3) *професійне навчання* державних службовців; 4) *професіоналізація* державної служби; 5) забезпечення *конкурсної основи*, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі; 6) *удосконалення діяльності* кадрових служб; 7) *удосконалення адміністративної культури* державних службовців, посилення громадської довіри до них; 8) *підсилювання мотивації та стимулювання праці*, заохочення державних службовців та підвищення їх соціальної захищеності; 9) *посилення відповідальності* за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції; 10) *міжнародне співробітництво* з кадрових питань.

Доцільно розглянути вищезазначені напрямки детальніше. Отже:

1. Передумовою кадрового забезпечення державної служби є *створення резерву заміщення* посад державних службовців усіх категорій для просування їх по службі, цілеспрямована робота з кадровим резервом. У свою чергу, формування кадрового резерву в сфері державної служби *вимагає*: а) *урахування впливу передбачуваних змін* в економічному, політичному та соціально-

культурному житті на кадровий склад державної служби; б) **комплексного вирішення питань добору** державних службовців для всіх посад державної служби; в) **визначення реальних потреб** щодо працівників для державних органів різного рівня; г) **урахування рівня освіти** претендентів на державну службу, їх професійної підготовки, етики поведінки, сумлінності та чесності; недопущення до державної служби осіб, що мають установлені законом обмеження щодо прийняття на державну службу.

Кадровий резерв **повинен формуватися із спеціалістів** представницьких органів та органів місцевого самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, державних службовців, рекомендованих для просування по службі, випускників вищих навчальних закладів. **До ефективних заходів роботи з резервом відноситься:** а) комплектування та **організацію його навчання**; б) створення умов для **самоосвіти** і стажування; в) **періодичне (раз у чотири роки) атестування** державних службовців; г) **залучення претендентів до виконання доручень**, пов'язаних з можливою майбутньою роботою, а також до вивчення роботи близьких за змістом діяльності ділянок; д) **вивчення індивідуальних особливостей претендентів** і думки про них у колективі.

Важливим під час формування кадрового резерву має стати те, що останній повинен створюватися з розрахунку **не менше двох претендентів на кожну посаду** державного службовця. У структурі всіх органів державної служби необхідно передбачити **підрозділи або окремі посадові особи**, які займалися б питаннями формуванням кадрового резерву, контролювали виконання річних планів підвищення кваліфікації фахівців, узагальнювали практику формування кадрового резерву, вносили пропозиції щодо його поліпшення керівництву державного органу.

2. Наступним напрямком кадрової політики є **формування складу державних службовців**, тому що посилення інтелектуального забезпечення економічних та соціальних реформ досягається **шляхом залучення до державної служби фахівців вищої кваліфікації**. Ця робота повинна проводитися на основі постійного аналізу фактичного складу державних службовців, прогнозування кількісних та якісних змін у суспільно-політичному та економічному житті, у законодавстві, та, викликаного у зв'язку з цим, оновлення функцій державних органів. Формування складу

державних службовців передбачає створення, постійне ведення і оновлення Головним управлінням державної служби України *комп'ютерного банку даних*, а також Державного реєстру посад державних службовців, Державного реєстру центральних і місцевих органів державної виконавчої влади.

3. В основу *реформування професійного навчання* як одного з напрямків кадрової політики в сфері державної служби має бути покладено зміщення акцентів у бік *підготовки національної управлінської еліти*. У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності, прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо. *Основними напрямками* цих питань мають стати: а) забезпечення *випереджаючого характеру навчання* з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій її органів; б) запровадження *цільової спрямованості навчання* на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; - удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; в) *оптимізація мережі навчальних закладів* різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; г) запровадження *дистанційного навчання*, що надасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи.

Зміцнення і послідовне поліпшення кадрового потенціалу державної служби вимагає *створення єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки*, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Освітньо-професійні та професійні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців повинні органічно поєднувати мету навчання, вимоги до професійної та загальнокультурної освіченості особи, зміст, форми, методи і засоби навчання з урахуванням функціональної та галузевої спеціалізації навчання державних службовців.

4. Важливим напрямком кадрової політики в сфері державної служби є її *професіоналізація*, яка передбачає: а) поступову і планомірну *зміну пропорцій у кадровому складі* державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна

більшість державних службовців буде мати **професійну освіту** у відповідній галузі; б) **цільову підготовку висококваліфікованих фахівців** державного управління, в тому числі з міжнародного права, світової та європейської інтеграції; в) **оновлення змісту і державних стандартів** професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління та державної служби, держави і суспільства в цілому; г) **проведення ліцензування та акредитації закладів** для професійного навчання державних службовців із залученням центрального органу виконавчої влади з питань державної служби; д) **поступовий перехід до безперервного навчання** протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

5. Забезпечення **конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності** під час прийняття на державну службу та просування по службі, як один із напрямків кадрової політики, передбачає розроблення та запровадження більш досконалих, прозорих та об'єктивних процедур прийняття на державну службу, запровадження єдиного порядку проведення відкритого конкурсу та стажування зі складанням іспиту. З метою пошуку потенційних лідерів, наділеної неординарними якостями молоді доцільно розробити порядок прийняття на державну службу перспективних випускників вищих навчальних закладів, фахівців підприємницької, банківської та фінансово-економічної сфер. Необхідно також розробити чіткий механізм просування по службі на підставі особистих професійних заслуг державних службовців.

6. Важливим напрямком кадрової політики є **удосконалення діяльності кадрових служб**, які мають зосередитися, в першу чергу, на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізі ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця, **прогнозуванні розвитку персоналу**, плануванні кар'єри державних службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. Удосконалення діяльності кадрових служб має супроводжуватися впровадженням єдиної державної комп'ютерної системи «Кадр».

7. В умовах реформування системи державної служби все більш нагальною стає необхідність запровадження комплексу заходів, спрямованих на **підвищення адміністративної культури державних службовців** та зміну громадської думки щодо

негативного іміджу державної служби. З цією метою слід регулярно **проводити вивчення оцінки населення** щодо якості та ефективності роботи органів державної влади. Необхідно розробити критерії оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам, принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадськістю та громадянами, запровадити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

8. З метою підвищення престижу державної служби, заінтересованості державних службовців у продуктивній та ефективній роботі, запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням необхідно продовжити роботу з **удосконалення системи оплати праці державних службовців**. Для цього слід підвищити стимулюючу роль посадових окладів. Потрібно консолідувати структуру зарплати та зменшити кількість її компонентів, усунути міжвідомчі та місцеві розбіжності щодо оплати праці. Принципово умови оплати праці кожного державного службовця мають співвідноситися з результатами його атестації та оцінкою професійної діяльності. Обов'язковим має бути посилення посадової диференціації умов оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її зростання протягом всього періоду роботи.

9. **Посилення відповідальності** за неналежне виконання службових обов'язків та неналежну роботу щодо **запобігання проявам корупції**, як один із напрямків кадрової політики в сфері державної служби, передбачає створення чіткого і прозорого **механізму покарання** державних службовців. Державний службовець у встановленому порядку має нести відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Потрібно активізувати роботу щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням, запровадити періодичну ротацію кадрів на окремих посадах, а також спеціальні перевірки щодо осіб, яких висувують на керівні посади. Для здійснення систематичного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями службовців варто передбачити запровадження системи оцінок під час щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх

обов'язків і завдань, а також проведення періодичної атестації державних службовців.

10. Стратегічне завдання *міжнародного співробітництва* в сфері державної служби полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міждержавних управлінських структур, комплектування їх висококваліфікованими фахівцями. *Пріоритетними напрямками* міжнародного співробітництва з кадрових питань є: а) створення системи *прямих зв'язків* центральних та місцевих органів виконавчої влади з відповідними органами, установами та навчальними закладами за кордоном; б) запровадження *контрактної системи обміну педагогічними та науковими працівниками* системи державної служби; в) створення *спільних із іноземними державами центрів навчання* державних службовців та підвищення їх кваліфікації; г) запровадження у сфері кадрового забезпечення державної служби системи *обміну необхідними виданнями*, створення відповідного банку даних та інформаційної мережі з іноземними державами; д) активізація *вивчення міжнародного досвіду* державного управління і навчання державних службовців шляхом ретельного відбору, перекладу та видання відповідної літератури; е) *участь українських фахівців у міжнародних семінарах, конференціях, нарадах* з питань кадрового забезпечення державної служби; є) використання, відповідно до законодавства, різноманітних *форм міжнародної допомоги*; ж) *розширення співробітництва* з відповідними міжнародними організаціями; з) запровадження *спеціалізованого обміну* з метою *підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* державних службовців України за кордоном, передусім за рахунок міжнародної технічної допомоги та благодійних фондів, а також запрошення іноземних радників для роботи в державних установах України.

Зазначені напрямки кадрової політики не просто відображають особливості стратегії і тактики кадрової діяльності в системі державної служби. Їх реалізація спрямована на створення ефективної системи роботи з персоналом, що здатна відповідати стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

При розгляді *третього питання* – «Суб'єкти та об'єкти кадрової політики» необхідно акцентувати увагу навколо проблемності даного питання, що є віддзеркаленням процесу

системної трансформації, пов'язаного з роздержавленням і приватизацією власності, децентралізацією управління, розвитком різних форм господарювання, становленням місцевого самоврядування та політичного плюралізму в суспільстві. Довгі роки кадрова політика і кадрова діяльність здійснювалася в умовах гіпертрофованої *централізації*. КППС, яка зрослася з державними структурами, фактично перетворилася на *моносуб'єкта*. Усі інші суб'єкти кадрової політики лише виконували директивні вказівки партійних органів, їх можливості у вирішенні конкретних кадрових питань були дуже обмеженими. Якісна особливість кадрової політики в незалежній Україні – її *багатосуб'єктність і їх різнохарактерність*. В умовах становлення демократичної, правової, соціальної держави *суб'єктами розробки та реалізації кадрової політики є різні соціально-правові інститути*: а) державні, б) політичні та громадські організації, в) господарські і підприємницькі структури, г) самостійно господарюючі суб'єкти, д) органи місцевого самоврядування та ін.

У кадровій сфері *в умовах демократії монополізм* одного соціального інституту є *неприпустимим*. Під *суб'єктом* державної кадрової політики розуміється носій певних визначених законодавством компетенцій, прав і відповідальності в розробці та реалізації державної кадрової політики, активний учасник кадрових процесів. Кожному суб'єкту відповідає своє *коло функцій і повноважень*, яке визначається статусом даного суб'єкта і «межами» об'єкта управлінського регулювання (кадри апарату державної установи, господарської або громадської структури). У своїх діях суб'єкти державної кадрової політики *самостійні і незалежні*, як того вимагають *принципи демократії і плюралізму*, у тому числі в питаннях відбору людей на роботу, оплати праці, створення умов для високоефективної виробничої та творчої діяльності. Про суб'єктів можна говорити не тільки *в організаційно-управлінському контексті*, коли йдеться про функції, права та обов'язки органу влади, партії, господарської структури, а й у *соціальному*, коли суб'єктами виступають народ, соціум, людина.

Держава, виступаючи головним суб'єктом кадрової політики, значною мірою формує її. При цьому держава *має враховувати не тільки інтереси народу, соціальних верств і груп, а й інтереси окремої людини*. Кожній гілці влади як суб'єкту кадрової політики Конституцією країни і законами *делегуються*

певні функції: 1) *Верховна Рада України* надає кадровій політиці легітимного характеру, законодавчо закріплюючи її основи і принципи; 2) *органи виконавчої влади* беруть участь у розробці та реалізації державної кадрової політики; 3) *судова влада* і прокуратура контролюють дотримання законності в роботі з кадрами. *Президент України* як глава держави, *визначає завдання і пріоритети державної кадрової політики*, забезпечує узгоджене функціонування органів влади в роботі з кадрами, призначаючи працівників на широке коло державних посад. Своєю кадровою політикою *держава стимулює* участь у розв'язанні кадрових проблем *профспілок*, розглядаючи їх як провідний і впливовий суб'єкт кадрових відносин, особливо в галузі захисту соціальних прав та гарантій особи і громадянина.

Суб'єкти державної кадрової політики – носії визначених повноважень, прав та обов'язків, які здійснюють стратегічну діяльність з цілевизначення і програмного забезпечення формування й розвитку людських, трудових, кадрових ресурсів *як головної передумови побудови демократичної, правової, соціальної держави*. Під суб'єктом державної кадрової політики (у *організаційно-управлінському плані*) розуміється носій визначених законом повноважень, що несе відповідальність за вироблення і реалізацію державної кадрової політики, активний учасник кадрових процесів. Кожному суб'єктові відповідає свій об'єм функцій і повноважень, обмежений статусом даного суб'єкта і «межами» об'єкту управлінського регулювання.

Держава як носій державної кадрової політики *реалізує себе через органи влади*. Враховуючи те, що Президент України як глава держави, Верховна Рада України як вищий законодавчий орган державної влади і Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в державі є обособленими органами влади, для проведення в країні єдиної державної кадрової політики у сфері публічної служби утворюється спеціальний державний орган (державний орган зі спеціальним статусом) – Національне агентство України з питань державної служби (до 2011 р. – Головне управління державної служби України).

Ключовими суб'єктами формування державної кадрової політики є: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) Національне агентство України з питань державної служби; 5) керівники апаратів центральних і

місцевих органів державної влади; 6) підрозділи з питань управління персоналом державних органів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; 7) керівники органів влади Автономної Республіки Крим та їх підрозділи з питань управління персоналом; 8) керівники та підрозділи з питань управління персоналом місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній власності; 9) навчальні заклади різного спрямування; 10) суб'єкти соціального партнерства приватного й громадського секторів.

Про суб'єкта кадрової політики можна говорити і **в соціологічному плані**, коли мова йде про народ, соціум, людину. **Народ** в значній мірі *делегує* свої повноваження і функції в кадровій діяльності **державі** (його гілкам і структурам), а окремі групи населення – **політичним партіям, суспільним об'єднанням і рухами, економічним і іншим об'єднанням**. Через державу і її інститути, політичні партії народ бере **участь в управлінні кадровими процесами**.

Питаннями державної кадрової політики, пов'язаними з підготовкою кадрів, опікуються **управління та відділи освіти** відповідних регіонів і районів та вищі навчальні заклади різного спрямування. Тому **до складу суб'єктів** державної кадрової політики, крім перерахованих вище суб'єктів формування політики, **входять ще й суб'єкти її реалізації**: 1) Національне агентство України з питань державної служби; 2) керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади; 3) служби персоналу державних органів; 4) служби персоналу органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній та комунальній власності; 5) управління, відділи освіти регіональних та районних рівнів; 6) навчальні заклади різного спрямування; 7) суб'єкти соціального діалогу і партнерства щодо формування та реалізації державної кадрової політики із різних секторів суспільної життєдіяльності громадян.

Суб'єктом у сфері державної служби, згідно Ст.1,п.2, Розділу 1 Закону України «Про державну службу», виступає **державний службовець** – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу щодо: 1) **підготовки**

пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; 2) **розроблення, експертизи та/або редагування проектів** нормативно-правових актів; 3) надання адміністративних **послуг**; 4) здійснення державного **нагляду (контролю)**; 5) **управління державним майном** або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; 6) **управління персоналом державних органів** або їх апарату; 7) реалізації **інших повноважень** відповідного органу.

Дія цього Закону не поширюється на: 1) Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 2) народних депутатів України; 3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 4) суддів; 5) працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини; 6) працівників державних органів та їх апарату, які виконують функції з обслуговування; 7) працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України; 8) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Ступінь участі кожного із суб'єктів у формуванні та реалізації державної кадрової політики має визначатися **на певних нормативно-правових засадах** та відповідати місцю і ролі даних суб'єктів у соціальній структурі суспільства.

У своїх діях суб'єкти кадрового процесу **відносно самостійні**, як того **вимагають принципи демократії та плюралізму**. Важливо, щоб усі сторони, причетні до формування та реалізації державної кадрової політики знаходились в постійному **конструктивному діалозі**, узгоджували позиції щодо спільного вирішення таких проблем, як відновлення, збереження, нарощування і розвиток кадрового потенціалу держави. **Дії суб'єктів кадрової політики** з регулювання кадрових процесів повинні будуватися на основі такого апробованого механізму, як **соціальне партнерство**. До

основних завдань соціального партнерства можна віднести: 1) **спільне оцінювання кадрової ситуації в країні** різними суб'єктами, визначення пріоритетів формування необхідного професійного, кадрового та інтелектуального потенціалу; 2) **координацію ефективного використання трудових ресурсів**, створення робочих місць з урахуванням національних соціально-економічних пріоритетів, стратегії структурної перебудови економіки, впровадження нових технологій; 3) **визначення стратегії формування і розвитку інституту державної служби** в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу. Однак, виходячи з того, що **згідно з Конституцією обов'язком держави** є забезпечення права громадян на професійну освіту, професійний розвиток та самореалізацію, приділення постійної уваги розвитку кадрового потенціалу суспільства, **органам державної влади належить ключова, координуюча роль у соціальному партнерстві** в процесі формування та реалізації державної кадрової політики. **Держава реалізує цю функцію** за такими основними напрямками: 1) **інституційне забезпечення соціального партнерства** через відповідні органи державної влади та консультативно-дорадчі органи; 2) **створення законодавчої бази**, необхідної для формування та реалізації державної кадрової політики; 3) **науково-теоретичне забезпечення державної кадрової політики**, вивчення пропозицій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, профспілок, асоціацій роботодавців, науковців-аналітиків щодо кількісних і якісних потреб у кадрах, їх професійної підготовки для різних галузей, виходячи з наявного стану та на перспективу; 4) **координація роботи щодо використання результатів наукових досліджень, вітчизняного та світового досвіду** у стратегічних та поточних рішеннях органів державної влади, практичних заходах суб'єктів державної кадрової політики; 5) **залучення суб'єктів соціального партнерства до розроблення та реалізації державних програм** кадрового забезпечення різних видів економічної діяльності; програм підготовки й цільового використання кваліфікованих кадрів; 6) **державний моніторинг і координація дій** щодо ефективного використання бюджетних і регіональних коштів для розвитку кадрового потенціалу, сприяння та активізація інвестування у вітчизняну кадрову систему, освіту, науку.

Усім суб'єктам кадрової політики притаманні такі **функції**: 1)

(**правозахисні**) органи державної влади забезпечують права громадян на працю, свободу вибору професії та виду трудової діяльності, професійну освіту; 2) (**комунікативні**) виступають учасником соціального діалогу у сфері державної кадрової політики, координатором формування його організаційної структури; 3) (**упорядкувальні**) упроваджувачем державної кадрової політики, відповідних нормативно-правових актів; 4) (**регулятивні**) здійснюють регулятивну функцію щодо процесів управління персоналом, інвестують у розвиток національного кадрового потенціалу; 5) (**захисні**) органи місцевого самоврядування захищають інтереси місцевих громад щодо забезпечення професійно-освітніми послугами, розвитку соціально-професійної структури, кадрової політики у сфері місцевого самоврядування; 6) (**працевлаштувальні**) професійні спілки захищають права громадян на працю, зокрема на достойну її оплату та умови, професійний розвиток; 7) (**ініціативні**) формують відповідні пропозиції та відстоюють їх як учасники соціального діалогу в процесі консультацій та переговорів тощо; 8) роботодавці та їх представники здійснюють **захист ринкових відносин** у соціально-професійній сфері, формують відповідні пропозиції та відстоюють їх у процесі соціального діалогу шляхом консультацій та переговорів, сприяють створенню організаційної інфраструктури соціального діалогу та інвестуванню у розвиток кадрового потенціалу підприємств, установ, організацій, галузей економіки тощо; 9) (**контролюючі**) громадські організації беруть участь у соціальному діалозі, представляють громадську думку, здійснюють громадський контроль за прийняттям рішень у сфері державної кадрової політики.

Об'єктами державної кадрової політики є **людські ресурси**, а також **персонал** органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій як державного, так і недержавного секторів. До об'єктів державної кадрової політики належать: 1) **кадри органів державної влади та органів місцевого самоврядування**, що мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямована державна кадрова політика у сфері публічної служби; 2) **кадрові ресурси інших сфер суспільної діяльності**, на кадровий потенціал працівників яких є запит в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 3) **комплекс відповідних**

принципів, форм, методів і засобів та правових норм, які забезпечують ефективність формування, розвитку та використання наявного в державі і суспільстві в цілому кадрового потенціалу для досягнення цілей, які визначені державною кадровою політикою; 4) **кадрова система, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства між владою і громадянськістю**.

Однак до об'єкту кадрової політики держави не можна відносити лише кадри названих категорій. **Держава впливає на усі категорії працюючих**, усі трудові ресурси, у тому числі й зайнятих у недержавній сфері. На ці категорії кадрів держава впливає на засадах визнання єдності мети, пріоритетів, введення стандартів, ліцензування, податкових тарифів, правового регулювання трудових відносин, соціального захисту всіх працюючих, фінансової підтримки окремих кадрових програм тощо. Таким чином, процес державного впливу не припиняється, а **стає більш демократичним**. Державне регулювання набуває характеру гнучкої взаємодії державних органів з кадровими службами інших структур, використовуючи при цьому **методи рекомендацій, стимулювання, партнерства, фінансово-економічної підтримки, своєчасного інформування, а також моральні засоби**. Суттєво **зростає роль законотворчої і законотролюючої діяльності** в кадрових процесах. Але серед всіх категорій кадрів особливо складні і значимі функції виконують **керівні кадри**, які залишаються реальними носіями влади, багато в чому визначають технології, стиль всієї управлінської та інших форм трудової діяльності. Тому саме вони були і залишатимуться в центрі уваги держави, іншим є і буде характер державного управління цими кадрами.

Суб'єкти і об'єкти державної кадрової політики **діалектично пов'язані** між собою. Так, з одного боку, об'єкт кадрової політики визначає специфіку діяльності суб'єкта кадрової політики; з іншого боку, суб'єкти впливають на об'єкти через формування і реалізацію кадрової політики. Сформована ж державна кадрова політика реалізується через структури органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які займаються відповідним кадровим забезпеченням. Як правило, цими питаннями опікуються керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади та кадрові служби. Таким чином, держава може забезпечити конструктивність своєї ролі у вирішенні кадрових проблем, однак вона не може виступати монополістом у формуванні та реалізації кадрової

політики. До того ж, лише реальне, а не декларативне **залучення громадян** в процес соціального управління, у тому числі і у кадровій сфері – є запорукою високої ефективності використання інтелектуального потенціалу всіх трудових ресурсів країни.

У **четвертому питанні** – «Сучасна кадрова ситуація та пріоритети кадрової політики в державній службі» необхідно зосередити увагу на кореляцію між потребами в удосконаленні кадрової політики в державній службі і комплексом проблем, що супроводжує сучасний етап державного будівництва в Україні. У зв'язку з цим доречно визначити коло найбільш гострих проблемних питань, притаманних нинішньому українському суспільству.

Треба зазначити, що **проблемність**, яка охоплювала практично всі сфери суспільного життя, була притаманна українському суспільству протягом всього періоду його існування з моменту проголошення незалежності. Така проблемність носила системний характер, що забезпечувало стале місце України серед країн транзитного типу. Однак незважаючи на це, в Україні була розроблена і ефективно застосована модель кадрової політики в державній службі. Вона ґрунтувалася на положеннях Конституції України і базових нормативно-правових документах стосовно системи державного управління і самоврядування і мала позитивні результати, потребуючи при цьому постійного удосконалення, виходячи із накопиченого вітчизняного та зарубіжного досвіду, а також з урахуванням нових суспільних запитів. Одним із кроків на шляху вдосконалення кадрової системи в державній службі можна вважати **масову заміну кадрів** в апаратах державного управління («кадрова чистка»), яка відбулася **після «революції гідності»** 2013-2014 рр. Однак ця акція також не призвела до очікуваного покращення справ у державі, реалізації сподівань населення. Йдеться про: а) неефективність відбору кадрів, б) формалізм у діяльності конкурсних комісій, в) незавершеність люстрації, г) деструктивну діяльність судової системи, яка часто повертала люстрованих вже посадовців на свої місця, д) корупційну складову тощо.

В умовах **перезавантаження політичної влади** після президентських і парламентських виборів 2019 р. Україна не пододала свого стану перехідної країни, про що свідчить відсутність очевидної спадковості у принципах внутрішньої і зовнішньої політики, а також чітко артикульованої стратегії подальшого

розвитку української держави. Йдеться про певну **системну невизначеність**, що торкається і політичної, і економічної, і соціальної, і духовної сфер. Парламентаризм чи президентська форма державного правління, лібертаріанство чи соціалізм, демократія, автократія чи олігархія, гібридна війна чи гібридний мир, унітарність чи федералізм тощо, – всі ці питання набули сьогодні надзвичайної актуальності. Але подібна «розпливчастість» базових принципів державного будівництва відповідним чином впливає й на всю систему державної служби, у тому числі й на стан кадрової політики в ній, посилюючи вже існуючі проблемні моменти.

Наявність подібних проблемних моментів можна пояснювати і наявністю недоліків у самій системі державної служби та її кадровій політиці, а саме: 1) **недосконалістю нормативно-правової бази** з питань кадрового забезпечення сфері державного управління та місцевого самоврядування; 2) **нестабільністю складу**, недоліками в доборі управлінських кадрів та порушення спадкоємності в роботі; 3) **непрозорістю діяльності** органів державної влади та органів місцевого самоврядування в роботі з кадрами; 4) **низькою проблем, що дісталися у спадщину від попередніх часів**, передусім корумпованістю, низькою моральністю, недодержанням вимог щодо політичної нейтральності; 5) **недостатнім професійним рівнем та рівнем адміністративної культури** державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їхньої професійного навчання; 6) **непрестижністю державної служби**; низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; 7) **відсутністю чіткої цілісної кадрової системи**; 8) **відсутністю системи планування**, яка б передбачала конкретні показники результативності та ефективності діяльності органів державної влади та їх керівного складу; 9) **недосконалістю системи кадрового резерву**; 10) **відсутністю належного громадського та державного контролю** за діяльністю персоналу, органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Серед основних **проблем кадрової політики** системи державної служби України на сьогоднішній день звичайно називають наступні: 1) **надмірна політизованість** кадрових призначень, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів; 2) 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); 3) **корупційні прояви** і, як наслідок, дискредитація інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 4) **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 залишилися старими; 5) **низька інституційна спроможність** державної служби (відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи, відсутність системи безперервного навчання, прогалини в змісті та обсязі знань персоналу); 6) **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; 7) **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; 8) **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; 9) **недоліки 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); 10) **недостатній рівень моральної зрілості**.

Все це свідчить про те, що **кадрова ситуація в країні ще не**

відповідає потребам держави, суспільства, окремих громадян повною мірою. Для додання існуючих недоліків необхідно спрямувати кадрову політику в державній службі з урахуванням тенденцій розвитку українського суспільства. А це означає, що персонал державної служби в найближчий час **зіткнеться з новою ситуацією**, яка визначатиметься: 1) політичним і економічним **плюралізмом**, 2) **зростанням ролі науки** в організації управління, 3) розширенням застосування **сучасних інформаційних технологій**. Такі умови вимагають формування нового типу персоналу, особливо вищого рівня державної служби.

Крім того, має бути врахована і головна мета стратегії розвитку державної кадрової політики в контексті досягнення **оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни**, адже Україна потребує суттєвої **зміни ситуації на ринку праці**, що **пов'язано з кількома факторами**.

По-перше, **гібридна війна з Росією та анексія нею Криму і частини Донбасу** потребує суттєвих корекцій в галузі політико-дипломатичної, законодавчо-правової, організаційно-управлінської, військово-промислової, інформаційно-пропагандистської тощо сфер діяльності.

По-друге, Україна дедалі впевненіше **залучається до глобалізаційних тенденцій**, що потребує знаходження свого місця у системі розподілу праці, фінансів, сировинних і енергетичних потоків тощо.

По-третє, країні доводиться **вирішувати комплексну соціально-економічну проблему**: зайнятість населення, масова міграція, професійна перепідготовка населення, демографічна проблема, соціальний захист широких верств населення тощо.

По-п'яте, виникає необхідність **у підвищенні стандартів вітчизняної освіти**, наближення її до норм кращих зрізців європейської, реалізувати можливість впровадження концепції «неперервної освіти».

Необхідно також взяти до уваги важливість **забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних трудових ресурсів**, а також потребу в постійному вдосконаленні, керуючись принципом «навчання протягом життя».

Державна кадрова політика **має враховувати особливості** сучасних державних, економічних, освітніх, соціокультурних процесів і спрямовуватися **на вирішення таких основних завдань**:

- у **сфері державного управління** - упорядкування системи надання послуг державними органами, унормування державної служби як публічно-правового інституту, здійснення опису посад на публічній службі та формування профілів професійних компетенцій для кожної з них, переорієнтація системи управління персоналом на державній службі на управління компетенціями, розмежування політичних та адміністративних посад і функцій, здійснення системної роботи з підвищення кваліфікації вищого корпусу державної служби та осіб, включених до бази даних потенційних кандидатів на зайняття таких посад, підвищення інституційної спроможності підрозділів з управління персоналом щодо забезпечення державних органів кваліфікованим персоналом та ефективного управління ним, створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи підтримки управління персоналом на державній службі;

- у **сфері агропромислового комплексу** - удосконалення системи працевлаштування випускників в агропромисловому комплексі шляхом продовження квотування місць на підготовку кадрів щодо областей і районів, а також посилення в цьому питанні ролі служби зайнятості, створення відповідно до чинного законодавства сучасної системи державного розподілу фахівців; розроблення заходів щодо створення умов для підвищення доходів зайнятих в аграрній сфері, а також щодо розвитку соціальної сфери на селі, в тому числі шляхом пільгового довгострокового кредитування сільських забудовників, передусім молоді та забезпечення належного функціонування закладів культури;

- у **сфері реального сектору економіки** - створення системи моніторингу потреб у людських ресурсах, розроблення програм професійної орієнтації школярів, незайнятого населення в напрямі здобуття відповідних робочих спеціальностей, збереження трудового потенціалу, його перепрофілювання при переході економіки до наукоємних, ресурсозберігаючих, гнучких виробництв, передбачення заходів щодо розвитку трудових ресурсів відповідної галузі в програмах залучення інвестицій у реконструкцію виробництва та сільського господарства;

- у **соціально-гуманітарній сфері** - формування гуманістичної спрямованості професійної підготовки персоналу; активне входження у світовий культурний та освітній простір, подолання культурних стереотипів; утвердження змісту й структури освіти,

технологій навчання, які формуватимуть в особистості здатність самостійного пошуку істини, вироблення й аргументоване обстоювання власної позиції, думки; створення умов для виявлення та реалізації духовного багатства особистості, її соціально-професійної активності; здійснення соціального моніторингу, який передбачає системний аналіз процесів соціогуманітарної сфери, вирішення її суперечностей, посилення соціальної захищеності її працівників.

Таким чином, державна кадрова політика (ДКП) полягає у визначенні стратегії роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, метою якої є формування, розвиток і раціональне використання трудових ресурсів країни. Одна з основоположних проблем сучасної ДКП визначення її суб'єктів та об'єктів, характеру їх взаємодії. Проблема набула особливої актуальності в умовах інтеграції у світовий простір, розвитку демократії, публічності державного управління, його децентралізації.

Виходячи із цього пріоритетними напрямками кадрової політики в державній службі є: 1) **формування ефективної та оптимальної структури** органів державної служби; 2) **підвищення ефективності діяльності** органів державної влади за рахунок **зростання професіоналізму** державних службовців, а також професіоналізації управлінської діяльності; 3) **розбудова чіткої системи роботи з кадрами** у сфері державної служби; 4) **підвищення ефективності кадрових технологій** з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду; 5) **удосконалення системи оцінки** діяльності кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування; 6) **розвиток законодавчої бази**, яка має чітко визначити основні засади державної політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 7) **розвиток професійної, політично нейтральної, прозорої державної служби та служби** в органах місцевого самоврядування, їх інституціональне й ресурсне забезпечення, підвищення престижності, адаптація до стандартів Європейського Союзу; 8) **утворення системи прогнозування і планування** потреби в кадрах органів державної служби на державному, районному та місцевому рівнях; 9) **створення дієвого кадрового резерву** з метою оновлення й наступності персоналу на всіх рівнях і ланках управління та організація планомірної роботи з ним; 10) активне упровадження в життя положень **Правил етичної**

поведінки державного службовця, затвердженого Постановою КМУ №65 від 11 лютого 2016 року, що здатне сприяти покращенню якісного складу держслужбовців, а також їх взаємовідносин із суспільством та окремими громадянами; 11) **упровадження ефективної системи мотивації праці** державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, розвитку, просування та переміщення по службі; 12) **посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів** на основі удосконалення оплати їх праці, незалежності оцінки діяльності, утворення сприятливих умов для роботи; 13) **удосконалення національної системи підготовки**, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, створення сприятливих умов для безперервного професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення, а впровадження тренінгової складової до системи професійного навчання; 14) можливість **широкого вибору навчальних закладів** для придбання професійних управлінських знань; 15) **здійснення програмного, проектного, науково-аналітичного, організаційного забезпечення** кадрової політики в державній службі та службі органів місцевого самоврядування.

Семінарське заняття з теми №1

«Сутність кадрової політики в державній службі»

План.

1. Державна кадрова політика: сутність, мета, завдання.
2. Напрямки кадрової політики в державній службі.
3. Стратегічні напрямки розвитку кадрової політики в державній службі.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття «державна кадрова політика»?
2. У чому відмінності між кадровою політикою і кадровою роботою?
3. Назвіть основні напрямки державної кадрової політики в державній службі
4. Що таке суб'єкт кадрової політики?
5. Що таке об'єкт кадрової політики?
6. Важелі впливу на підвищення адміністративної культури державних службовців.

✍ Завдання для самостійної роботи

1. Професіоналізація як важливий напрямок кадрової роботи в державній службі.
2. Роль міжнародного співробітництва в кадровій політиці.
3. Основні фактори впливу на стан сучасної кадрової політики в державній службі в сучасних умовах.

✍ Рекомендована література:

Основна:

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 59-66.
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. Т. 1. 372 с.
3. Закон України «Про запобігання корупції». Суми: ТОВ «ВВП НОТІС», 2019. 72 с.
4. Конституція України. Суми: ТОВ «ВВП НОТІС», 2019. 56 с.

Додаткова:

1. Білинська М.М. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали / М. М. Білинська, В. М. Сороко, В. О. Чмига. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
2. 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. К.: НАДУ, 2012. 72 с.
3. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Модуль I / Укладачі: В.А. Андронов, О.І. Крюков, В.О. Шведун. Х. : НУЦЗУ, 2016. 46 с.
4. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.

Інформаційні ресурси:

1. Венедіктов В.С., Іншин М.І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в державній службі // Форум права. 2005. № 1. С.4-8. DOI : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05vvsds.pdf>.
2. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.

№ 889-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Типове Положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 №4. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16?lang=>

4 Розпорядження КМУ «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» від 24 черв. 2016 р. No 474-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.

5 Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

6 Січинська М. Сутнісні характеристики та соціальний характер державної служби. DOI: visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-3-7.pdf

ТЕМА №2

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

План.

1. Поняття механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні.
2. Науково-теоретична та теоретико-методологічна складова кадрової політики.
3. Нормативно-правове забезпечення кадрової політики.
4. Адміністративно-організаційні механізми реалізації кадрової політики.

Основні поняття: механізм формування кадрової політики, механізм реалізації кадрової політики, теоретико-методологічна складова кадрової політики, метод дослідження, інноваційний метод в кадровій політиці, теорія кадрової політики, методологічні аспекти розробки кадрової політики, нормативно-правова база кадрової політики, механізм організаційного забезпечення кадрової політики.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою другої теми є розкриття сутності і основних складових

механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні і державній службі.

Розглядаючи *перше питання* – «Поняття механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні», необхідно визначити основні засади, на яких здійснюється державна кадрова політика в державному управлінні. Необхідно показати, що державна кадрова політика як *система цілей, завдань, цінностей, пріоритетів та принципів* дуже складна і багатогранна за своїм змістом. При цьому важливо не тільки визначити кадрову політику як специфічну сферу функціонування державної системи, але й сформувати її ключові складові, першочергові завдання, *а також механізми та технології її реалізації*.

Механізм *формування* кадрової політики в державному управлінні обумовлений необхідністю забезпечення її ключових складових, вирішенням пріоритетних проблем розвитку кадрового потенціалу у сфері державного управління, і має враховувати певні завдання. Основними серед них є наступні: 1) розроблення концепції та програм відновлення, розвитку та використання людських, трудових і кадрових ресурсів; 2) нормативно-правове забезпечення кадрової політики; 3) розроблення морально-етичних основ роботи з кадрами; 4) приведення кадрової системи та кадрової роботи в Україні у відповідність до стандартів ЄС; 5) Створення національного кадрового резерву та проведення з ним системної роботи; 6) створення умов для розвитку кадрової еліти, формування її стандартів відповідно до суспільних вимог; 7) створення складових загальнонаціональної кадрової системи регіональних кадрових підсистем; 8) сприяння розвитку самоврядування та партнерських засад у реалізації державної кадрової політики та її регіональних складових; 9) посилення професіоналізації державного управління та формування його потужного кадрового потенціалу; 10) адаптація національних кадрів до інформатизації суспільства, впровадження інформаційних технологій на усіх ланках кадрової системи; 11) створення системи залучення, професійної орієнтації та адаптації молоді до роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Механізм *реалізації* кадрової політики в державному управлінні включає: 1) постійну координаційну діяльність держави, передусім у секторах демографічної політики, політики у сферах зайнятості та

ринку праці, освіти і науки, охорони здоров'я, культури та виховання з метою створення передумов для реалізації кадрової політики в державному управлінні; 2) створення організаційних механізмів взаємодії суб'єктів кадрової політики, причетних до підготовки кадрів для органів державного управління та певної організаційної інфраструктури; 3) ресурсне забезпечення реалізації кадрової політики; 4) створення підсистем державного управління, що забезпечує функції держави як суб'єкта кадрової політики у владних структурах та місцевому самоврядуванні; 5) створення правової бази розбудови кадрової системи та кадрової політики.

Формування та реалізація кадрової політики здійснюється на засадах *системної діяльності*, яка поєднує науково-методологічні, політико-правові, економічні, соціальні, організаційні, морально-психологічні, соціокультурні аспекти. Таким чином *механізм формування і реалізації кадрової політики* - система адміністративно-організаційних, соціально-економічних, правових, професіологічних, культурно-виховних установ і засобів, які приводять в дію кадрову політику. Основою цього механізму слугує *теоретико-методологічна сторона кадрової політики*, яка визначає цілепокладання кадрової роботи, критерії, оцінки, принципи підбору, розстановки персоналу.

При розгляді *другого питання* – «Науково-теоретична та теоретико-методологічна складова кадрової політики» необхідно розкрити суть науково-методологічні основи кадрової політики в системі державного управління. Доречно виходити з того, що *науково-методологічна складова* кадрової політики торкається *найважливіших її аспектів*, удосконалення котрих обумовлює оптимізацію як самої кадрової роботи, так і усієї системи державного управління. Серед таких аспектів доречно особливо виділити: 1) аналіз особливостей та перспектив розвитку України як суверенної, демократичної, правової і соціальної держави; 2) розробка основних принципів кадрової політики у державній службі у сучасних умовах з урахуванням новітніх тенденцій соціального розвитку; 3) закономірності формування, розвитку та використання кадрів у сфері державного управління; 4) тенденції, відносини, зв'язки у кадрових процесах, їх прояв у сучасній практиці; 5) розробка категоріального апарату теорії кадрової політики і державного управління; 6) дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду розробки і реалізації кадрової політики у державному

управлінні; 7) розробка методів кадрової політики; 8) розробка кваліфікаційних вимог щодо підбору кадрів для державної служби (організаційні, професійні, світоглядні, морально-психологічні якості); 9) розробка механізмів удосконалення системи відбору кадрів; 10) розробка способів оптимізації діяльності кадрових служб; 11) моделі та підходи до підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; 12) розроблення концепції та програм відновлення, розвитку та використання людських, трудових і кадрових ресурсів.

Науково-методологічний контекст міститься і в самій дисципліні «Кадрова політика у державній службі», яка є **синтетична** за своєю суттю і межує із такими дисциплінами, як філософія, соціологія, політологія, історія, правознавство, економіка, менеджмент, психологія та інші, які так чи інакше торкаються певних аспектів кадрової політики. Зокрема світоглядні орієнтації представників державного управління, роль держави у формуванні кадрової політики, конституційно-правові основи кадрової політики, людський фактор як елемент організації управління економікою, кадрова політика як соціальне явище, роль політичних партій як активних суб'єктів кадрової політики, етичні засади діяльності державних службовців тощо.

До методологічних аспектів розробки кадрової політики належить вибір основних методів дослідження практики, теоретичних положень, нормативно-правових документів. Обґрунтування ролі загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. **Основними методами дослідження** вважаються: системний, статистичний, структурно-функціональний, соціологічний, соціально-психологічний, порівняльно-правовий аналіз тощо.

Теоретико-методологічний аспект ґрунтується на специфічній системі **понять і категорій**, які розкривають механізми регулювання кадрового потенціалу. Серед них доречно назвати наступні: «кадрова політика», «державна кадрова політика», «механізм державного управління», «державне регулювання» і «державне управління», «кадровий потенціал», «територіальна громада», «орган місцевого самоврядування», «персонал», «робоча сила», «трудові ресурси». При цьому цілий ряд категорій, які використовуються у вітчизняній науці і законодавстві, потребує або приведення у відповідність до аналогічних понять в західних

законодавчо-правових документах, або **уточнення**, конкретизації чи деталізації. Це зокрема, «орган місцевого самоврядування», «державне регулювання», «державне управління», кадровий потенціал», «кадрове забезпечення» тощо. Чітке ж окреслення термінів і понять, якими оперують дослідники, має суттєве значення, оскільки воно покликане конкретизувати **не тільки висвітлювану** проблему, а й **спрямувати** у правильне русло сам процес дослідження (у нашому випадку – механізми державного регулювання кадрового потенціалу виконавчих органів територіальних громад). Потребує удосконалення і трактування і понятійного апарату **інноваційних підходів**, зокрема таких понять як:

1. **Рекрутинг** (recruiting – наймання) – підбір кваліфікованих кадрів для сторонніх підприємств за винагороду. Можна виділити **три основних методи**, якими користуються консультанти при пошуку й підборі: а) пошук **за допомогою існуючої бази** здобувачів і тих, хто рекомендує, що формується агентством протягом усього часу своєї діяльності; б) найбільш ефективним і популярним методом на ринку вважається **прямий пошук** (executive search – пошук керівника); в) існує також відомий метод **«полювання за головами»** (headhunting).

2. **Аутсорсинг** (outsourcing – букв. поза джерелом) – це передача непрофільних (неосновних) функцій сторонньому підряднику. Придатними для аутсорсингу вважаються функції зрілі, тобто ті, де не прогнозується інновація, здатна забезпечити компанії стратегічну перевагу. Одним із позитивів аутсорсингу є те, що **постачальник послуг здатен забезпечити економію** або більш високий рівень послуг за рахунок спеціалізації, більш дешевої робочої сили або ефекту масштабу.

3. **Коучинг** (coaching – тренування) – інструмент особистісного і професійного розвитку, формування якого почалося в 70-х рр. ХХ ст. Коучинг здатний **спрямувати людину** на розуміння та осмислення нею своїх можливостей, які вона за умов певної вмотивованості зможе успішно реалізувати у своїй сфері діяльності. Застосування коучингу допомагає співробітникам **розібратись у власних думках**, навчитися знаходити сенс у своїй діяльності задля кращого виконання своєї роботи, а також сприяє швидкій адаптації нових співробітників. Сьогодні коучинг поширений у демократичних країнах і прийнятий як основний стиль управління,

стиль відносин між співробітниками, стиль корпоративного мислення і вчинків. На жаль, в Україні такий стиль зустрічається нечасто. Попри це застосування елементів коучингу в управлінні персоналом дає незмінно хороший результат, адже він заснований на відкритості, довірі, співставленні дій та цілей усього колективу.

4. **Ассесмент-центр** (assessment centre – центр оцінки) – виявлення певних якостей у працівників шляхом комплексного **оцінюючого дослідження** виконання ними типової для даної чи потенційної посади завдань.

5. **Кадровий аудит – аналіз кадрової політики окремої державно-управлінської структури**, який дає змогу виявити відповідність освітнього, фахового та досвідного рівня працівника займаній ним посаді. Кадровий аудит спрямований на здійснення оцінювання організаційної структури, кадрової документації, кадрового діловодства, кадрового потенціалу А.Рачинський). Під час проведення кадрового аудиту **аналізуються такі показники**: 1) планування трудових ресурсів, 2) добір та відбір персоналу, 3) адаптація та мотивація кадрів, 4) навчання та підвищення кваліфікації персоналу, 5) планування та розвиток кар'єри службовців, 6) моніторинг соціально-психологічної ситуації і організації комунікації всередині організації, 7) аудит структури.

Аналіз проблем кадрової політики потребує використання **комплексу різноманітних теорій**, оскільки навіть суть кадрової політики розуміється по-різному в залежності від застосовуваного теоретичного підходу:

1. **Теорія політичного лідерства** дає змогу розкрити особистісні характеристики кадрових процесів. Згідно із цією теорією лідерство як соціальне явище виникає при взаємодії навіть двох людей, не кажучи вже про більшу їх кількість. У результаті такої взаємодії одна зі сторін, потенційно більш «сильна», справляє домінуючий вплив на іншу і виявляє себе як «лідер», який визначає напрямок руху учасників взаємодії. Суспільство відповідно до потреб і можливостей своїх членів породжує лідерів, які в концентрованому вигляді виражають потреби своїх соціальних груп. Породивши до життя суб'єкта влади – лідера, суспільство ніби завершує безпосередню місію створення влади та «делегує» свої організаційні функції цими лідерам. Лідери формують «команди», за допомогою яких здійснюють свої владні повноваження. Тому у системі державної влади явище лідерства є базисним. Спочатку

виявляються лідерські якості, необхідні для тієї чи іншої сфери державної служби, а потім відбувається процес трансформації неформального лідера у формального політичного лідера чи державного службовця того чи іншого рангу. При цьому лідерські якості можуть виявлятися в одній сфері діяльності та бути відсутніми в іншій; бути присутніми в один період часу і не бути в інший; можуть втрачатися абсолютно чи щодо нових членів групи.

2. **Теорія правлячих еліт** є логічним продовженням способу пізнання кадрових процесів. У своїй сукупності лідери завдяки своїй культурній та інтелектуальній перевазі над масами утворюють особливий прошарок – еліту. Соціальна сутність лідерів і еліт одна – вони справляють визначальний вплив на соціальних суб'єктів, що взаємодіють з ними, за рахунок накопиченої енергії, фізичних, духовних і соціальних сил. Відмінності – в обсязі суб'єктів, соціальному просторі й засобах впливу. Лідери поодиночки впливають в межах особистого спілкування засобами, закладеними в них природою та суспільством. Еліта поширює свій вплив за межі особистого спілкування на певну територію. При цьому політична еліта формує у своєму середовищі лідерів вищого рангу. Таким чином, теорія еліт розкриває не тільки природу, а й соціальні механізми кадрових процесів в органах влади.

3. **Теорія раціональної бюрократії** дає змогу розмежувати технології кадрових процесів у владних структурах, неоднорідність і багатоступіньовість кадрової ієрархії. У 20-х рр. ХХ ст. для вивчення специфіки державного адміністрування відокремилась особлива галузь знання – державне управління. Визнання державного управління як самостійного виду діяльності, що вимагає особливих знань і навичок, означало, що для його здійснення необхідні професіонали. Бюрократія набувала статусу значущої групи не тільки для держави, а й для суспільства, бо її сфера компетенції включала вже управління громадськими справами.

4. **Природничонаукова теорія** використовується для опису державної кадрової політики та способів її реалізації, пояснення кадрових подій законами, що мають силу в природничих науках. Так, подібно до організму, держава, її органи та кадри розвиваються, і в процесі диференціації своїх функцій підвищують взаємозалежність. У державі між окремими її органами існує поділ праці, подібний тому, що притаманний органам живої істоти.

5. **Психологічні теорії** дають можливість зрозуміти й оцінити

якості кадрів, розглянути державну структуру, елементи якої тісно пов'язані та утворюють одне ціле. Кожен елемент цієї цілісності має свою функцію, яка виявляється в здійсненні певної діяльності.

6. Згідно з *марксистською соціологією* характер матеріальних виробничих відносин виявляється в поділі праці та формі власності, а дійсну основу суспільства утворює практичний зв'язок людей, зумовлений потребами й способом виробництва матеріального життя. Цей зв'язок виникає на початку існування людини як суспільної істоти та в ході подальшого розвитку набуває нових форм.

7. *Синергетичний підхід* до вивчення кадрових процесів полягає в поданні кадрових процесів як самоорганізованих і соціоприродних, що не дає змогу нав'язувати їм шлях розвитку, а, навпаки, змушує глибше осягати свою соціальну сутність і сприяти власним тенденціям, вчитися відповідати їм, слідувати мудрості “природності, ненасильства над природою”.

8. *Інституційний підхід* – це підхід, за яким предметом вивчення обирається сукупність установ, що беруть участь у розробці та прийнятті управлінських рішень; державні органи різних рівнів, інститути політичного опосередкування (партії та рухи, групи інтересів тощо), кількість і якість їх кадрового потенціалу.

9. *Функціонально-структурний підхід* передбачає концентрацію уваги дослідника на класифікації функцій, диференціації структурних підрозділів, організаційних ресурсів державних органів, системи управління в цілому, стану, ролі та значення в цій системі трудових ресурсів.

10. *Культурологічний підхід* передбачає аналіз процесу прийняття й здійснення державно-управлінських рішень під кутом зору політичної та професійної культури. Досліджуються моральні цінності, принципи, переконання, поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин.

11. *Системний підхід* розглядає державну кадрову політику як систему зі своїми системоутворюваними елементами й наявністю нових інтегративних якостей, властивих цим елементам.

12. *Ситуаційний підхід* виходить з твердження, що ефективність управлінського впливу суб'єкта визначається конкретною ситуацією й найбільш продуктивним є той вплив, який більше відповідає ситуації, що склалася, а для цього необхідна якісна підготовка управлінських кадрів.

13. **Рефлексивний підхід** передбачає постійний контроль, самоаналіз і оцінку перебігу та результатів управлінської діяльності.

Розкриваючи зміст **третього питання** – «Нормативно-правове забезпечення кадрової політики», необхідно розкрити суть основних законодавчих актів, які регламентують формування і реалізацію кадрової політики в державній службі. Доречно розпочати з визначення поняття **«нормативно-правова база роботи з кадрами»**, яке тлумачиться як сукупність норм права, стандартів та правил які регулюють діяльність і поведінку державних службовців, їх професійний і посадовий розвиток. **Структуру** нормативно-правової бази кадрової політики складають: 1) конституційні положення, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті на виконання з загальних питань державного управління, місцевого самоврядування, державної кадрової політики, державної служби; 2) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади про порядок вирішення і регулювання кадрових питань у своїй сфері, що включають підпорядковані їм місцеві органи управління; 3) нормативно-інструктивна база, яка забезпечує безпосередню реалізацію заходів з кадрової політики на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій.

Правове забезпечення вирішення кадрових питань має **дві сторони**: 1) відповідність кадрових рішень **актам і законам України**; 2) відповідність кадрових рішень **міжнародним нормам (дотримання прав людини, правової рівності громадян передбачених міжнародними документами і прийнятими цивілізованими країнами)**.

Формування державної кадрової політики будується на **загальних конституційних принципах державної служби**: 1) верховенства Конституції і законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями при виконанні службовцями посадових обов'язків та забезпечення їх прав; 2) пріоритету прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини і громадянина; 3) рівного доступу громадянина України до державної служби; 4) професіоналізму і компетенції; 5) гласності (прозорості); 6) політичної і релігійної нейтральності; 7) відповідальності державних службовців за ті

рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві.

Україна як суверенна і незалежна держава формує **власний інститут державної служби**. Через цей інститут держава реалізує кадрову політику в державних органах влади та органах місцевого самоврядування з метою забезпечення їх професійним кадровим ресурсом. **Законодавча і нормативно-правова база державної служби** включає понад 650 актів, серед яких 37 законів, більше 200 указів і розпоряджень Президента України, 400 нормативних актів КМУ, Голодержслужби України. Серед них 109 чинних актів, які регулюють кадрову роботу в системі державної служби. Відбувається цілеспрямоване оновлення цієї бази.

Законодавче забезпечення державної служби включає: 1) **Конституцію України**; 2) Закони України **«Про державну службу»**, **«Про запобігання корупції»**, **«Про місцеві державні адміністрації»**, **«Про місцеве самоврядування в Україні»**; 3) Укази і Розпорядження Президента України; 4) Акти Кабінету Міністрів України.

Зокрема, **стаття 38 Конституції України** встановлює, що «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». **Стаття 43 Конституції України** передбачає, що «Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб».

Закон України **«Про державну службу»** від 10.10.2015 року (із змінами, внесеними у 2016, 2017, 2018, 1019 рр.), чітко визначає, що таке державна служба і державний службовець, регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних та економічних умов реалізації громадянами України права на державну службу, і визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які

працюють у державних органах та їх апараті.

Закон України «**Про місцеві державні адміністрації**» від 9 квітня 1999 року № 586 – XIV розглядає: 1) місце державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади (ст.1); 2) основні завдання місцевих органів адміністрації (ст.2); 3) принципи діяльності МДА (ст..3); 4) статус та атрибути МДА (ст..4); 5) склад і структура МДА (ст..5); 6) правові засади діяльності МДА (ст.7); 7) формування місцевих державних адміністрація (Р.ІІ); 8) компетенція місцевих державних адміністрацій (Р.ІІІ); 9) відносини МДА з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями (Р.ІV); 10) організація та порядок діяльності місцевих державних адміністрація (Р.V); 11) забезпечення діяльності та відповідальність місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб (Р.VІ).

Закон України «**Про місцеве самоврядування в Україні**» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з урахуванням змін включно до 06.12.2018 р.) визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Законами України «**Про державну службу**» та «**Про запобігання корупції**» (від 2014 року із змінами 2015-2019 рр.) встановлено певні обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу державного службовця. Зокрема, згідно Закону «Про запобігання корупції», «державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування» (підпункт а) пункту 1 ст.3), а також «представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (підпункт в) пункту 2 ст.3) відносяться до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону. **Обмеження** щодо вступу на державну службу і просування по службі в залежності від освіти і кваліфікації громадянина встановлено у Законі України «**Про державну службу**». Стаття 4 цього закону встановлює, що право на державну службу мають громадяни України, які одержали відповідну освіту і професійну

підготовку. Стаття 11 Закону визначає, що державні службовці мають право на **просування по службі** з урахуванням кваліфікації та здібностей, а стаття 27 встановлює, що переважним правом на просування по службі користуються службовці, які «постійно підвищують свій професійний рівень». Стаття 29 цього Закону визначає **навчання і підвищення кваліфікації** як право і обов'язок державних службовців. Держава створює умови для навчання і підвищення кваліфікації службовців. Одночасно зобов'язує їх до цього через встановлені законодавством строки регулярного підвищення кваліфікації. Високі результати у навчанні сприяють просуванню державних службовців по службі.

Кадрові служби керуються **Типовим положенням про кадрову службу органу виконавчої влади**, затвердженим постановою КМУ від 2 серпня 1996 року № 912. Згідно пункту 2 даного документу «У своїй діяльності кадрова служба керується Конституцією України (254к/96-ВР), законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, цим Положенням та іншими нормативними актами. У питаннях організації і застосування методики проведення кадрової роботи та державної служби кадрова служба керується також відповідними рекомендаціями Нацдержслужби, Мінсоцполітики, Мінюсту та Пенсійного фонду». Тут йдеться про основні завдання кадрової служби (П.3), напрямки діяльності (П.4), визначає правові норми (П.5).

Прийняття на державну службу реалізується шляхом конкурсного відбору. «**Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців**» затверджено постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246 (доповнена відповідними постановами КМ № 815 від 25.10.2017, № 374 від 10.05.2018). Як свідчить П.2 Постанови, проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби (далі – посада) за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до **професійної компетентності** кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань.

Перевірка **володіння іноземною мовою** кандидатів на зайняття посад категорії «А» проводиться Комісією з питань вищого корпусу державної служби на основі завдань, які затверджуються на її засіданні та включають лексико-граматичний тест, перевірку розуміння письмового тексту, перевірку умінь і навичок сприйняття усного мовлення (аудіювання), перевірку умінь і навичок висловлювати свою думку іноземною мовою. Конкурс проводиться **державною мовою**.

Методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу затверджуються НАДС. Конкурс проводиться з дотриманням принципів: 1) забезпечення рівного доступу; 2) політичної неупередженості; 3) законності; 4) довіри суспільства; 5) недискримінації; 6) прозорості; 7) доброчесності; 8) надійності та відповідності методів тестування; 9) узгодженості застосування методів тестування; 10) ефективного і справедливого процесу відбору».

Постановою КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 8 серпня 2017 р. №648 визначаються умови проведення конкурсу, вимоги щодо оприлюднення інформації про проведення конкурсу, порядок формування і роботи конкурсної комісії, порядок роботи з документами кандидатів, проведення оцінювання кандидатів, складення рейтингового списку кандидатів, оприлюднення результатів конкурсу, особливості проведення конкурсу на заняття посад фахівців з *питань реформ*, особливості проведення *закритого конкурсу*, пов'язані з питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки.

Для набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей працівників, які претендують на посаду державного службовця, може проводитись стажування у відповідному державному органі. Положення **«Про порядок стажування у державних органах»** затверджено постановою КМУ від 1 грудня 1994 року за № 804.

Постановою КМУ затверджено **«Положення про формування кадрового резерву для державної служби»** від 28 лютого 2001 р. №199. У ньому, зокрема, передбачено критерії оцінки при підборі кандидатів на посади та механізм їх призначення; постійна ротація списків (П.4); застосування конкурсної системи – не менше 2-х

кандидатів на одне місце; відповідальність керівників державних органів за ефективну підготовку і використання кадрового резерву (П.13) тощо. Показово, що при підборі зарахування та виключення з резерву на підставі наказу чи розпорядження керівника державного органу **пропорційно збалансовано представництво кандидатур кожної статі** (П.3).

Особливості державної служби вимагають спеціальних заходів щодо сумлінного ставлення державного службовця до своїх обов'язків. Одним з таких заходів є службове розслідування. Удосконалений **«Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»**, затверджений Постановою КМУ від 13 червня 2000 року № 950 (остання редакція Постанови КМУ від 13.09.2017 р. №691). Застосування цього закону передбачено у наступних випадках: 1) **у разі невиконання або неналежного виконання ними службових обов'язків**, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; 2) **у разі недодержання** посадовими особами місцевого самоврядування **законодавства** про службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства; 3) **на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**, або особи, яка для цілей Закону прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; 4) з метою виявлення причин та умов, що призвели до **вчинення корупційного** або пов'язаного з корупцією **порушення чи невиконання вимог Закону в інший спосіб**. **За анонімними** повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться, крім випадків, коли анонімне повідомлення стосується порушення вимог Закону та наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені (П.1).

Існує і цілий ряд інших нормативних документів, які регламентують кадрову роботу в державній службі України. Разом з тим існуюча нормативно-правова база не є **досконалою**. Так, сучасне законодавство: 1) **не повною мірою забезпечує реалізацію прав і свобод людини і громадянина** на участь в управлінні

державними справами; 2) **не забезпечує стабільність державної служби в органах виконавчої влади**, її престижність, додержання вимог щодо політичної нейтральності державних службовців та службовців місцевого самоврядування, незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків; 3) чітко **не прописує правові акти щодо чинного регламентування адміністративних процедур та національних стандартів** надання управлінських послуг державними службовцями та службовців місцевого самоврядування; 4) **не надає визначеність кар'єрної перспективи**, правової захищеності від суб'єктивізму керівників, що призводять до великої плинності кадрів; 5) не містить **правового регулювання питань прийняття на державну службу**, просування по ній державних службовців, не регламентує належним чином забезпечення відкритості, прозорості і контролю з боку суспільства.

При розгляді **четвертого питання** – «Адміністративно-організаційні механізми реалізації кадрової політики» необхідно зосередити увагу на визначенні базових характеристик адміністративно-організаційних важелів впливу на якість кадрової політики в державній службі. Розпочати треба с тези про те, що **організаційний механізм** реалізації державної кадрової політики передбачає утворення в структурі органів влади і управління **ієрархії суб'єктів**, які формують, координують і контролюють кадрову діяльність на центральному, регіональному і місцевому рівнях. **На центральному рівні** виконання цих функцій покладено на відповідні підрозділи Секретаріату Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України та Головне управління державної служби України, які забезпечують реалізацію державної кадрової політики на загальнодержавному рівні. **На регіональному рівні**, у складі облдержадміністрацій працюють кадрові управління та служби Голодержслужби України. **На місцевому рівні** – відділи організаційної і кадрової роботи.

На зазначені суб'єкти кадрової діяльності покладено виконання наступних **функцій і завдань**: 1) ведення банку кадрової інформації; 2) прогнозування та планування потреби в кадрах; 3) організація на рівні сучасних вимог роботи з формування, виконання та професіонального росту усіх робітників сфери державного управління, їх облік та аналіз якісного складу.

Актуальними залишаються наступні **завдання організаційного забезпечення кадрової політики** в державному управлінні: 1.

Розробка і впровадження *системи та методик відбору* в апарат органів державного управління найбільш кваліфікованих, досвідчених спеціалістів, прогнозування потреби в кадрах для всіх сфер життєдіяльності суспільства. 2. *Координація дій* суб'єктів кадрової політики. 3. Об'єктивна і комплексна *оцінки* професійних та особистісних якостей претендентів на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, забезпечення альтернативності відбору і рівності шансів на отримання посади. 4. *Оновлення і ротація* кадрового складу органів державного управління шляхом виборів і конкурсів, рекомендацій представницьких органів, політичних партій, громадських рухів. 5. *Підвищення ролі кадрового ресурсу*, формування його як за рахунок внутрішніх джерел, так і з числа менеджерів і спеціалістів підприємницьких, фінансово-банківських та інших структур. 6. Створення *єдиного інформаційного простору* кадрового забезпечення. 7. Створення *системи правового та соціально-економічного захисту* державних службовців, морального і матеріального стимулювання росту їхнього професіоналізму та ефективності праці. 8. Утворення *наскрізної (централізованої) системи управління* персоналом, які б займалися координацією роботи з кадрами і відповідали за реалізацію кадрової політики держави. 9. Удосконалення та розвиток *системи безперервної професійної освіти* кадрів. 10. Організація *прогнозування та планування* потреби в матеріальних та фінансових ресурсах для забезпечення ефективної роботи державного апарату, підготовки кадрів, розвитку матеріально-технічної бази навчальних закладів.

В організаційному забезпеченні першочергового значення набуває розробка і запровадження дієвого ефективного *механізму відбору кадрів*. Відбір персоналу на державну службу являє собою систему заходів, які сприяють формуванню штатного складу державних службовців, кількісні і якісні характеристики яких відповідають цілям і задачам державної служби.

Відбір персоналу на держслужбу як система заходів базується на основі принципів, механізмів, сукупності процедур. *Основні принципи* відбору персоналу: 1. Принцип *рівності прав та свобод людини* незалежно від статі, національності, походження, майнового стану, що гарантовані державою. 2. Принцип *заборони будь-яких обмежень прав громадян* за ознаками соціальної, національної та релігійної належності. 3. Принцип *рівних прав і свобод*, а також

рівних можливостей їхньої реалізації для чоловіків і жінок. 4. Принцип рівного права вільно розпоряджатися своїми здібностями, **вибором роду діяльності та професією**. 5. Принцип **рівного права** громадян України **на участь в управлінні** справами держави.

Відбір здійснюється за трьома блоками критеріїв: 1) формально - анкетному; 2) соціальне - демографічному; 3) професійно - кваліфікаційному.

При цьому використовуються наступні **підходи** щодо вибору критеріїв відбору персоналу у системі державного управління: 1. **Комплексний** – при відборі в рівній мірі враховуються професійна, світоглядні, загальнокультурні і особисто-психологічні якості претендента на посаду. Цей підхід частіше за все використовується в українській практиці. 2. **Спеціалізований** – відбір націлений на пошук висококласного спеціаліста вузького профілю під дану конкретну посаду. 3. **Професійний** – перевага надається не стільки освіті і спеціальності, скільки досвіду практичної роботи. 4. **Партійно-політичний** – передбачає підбір кадрів за політичними мотивами і номенклатурною схемою. Тільки потім враховуються професійні та моральні якості. При такому підході правовий механізм не працює, а інколи і зовсім відсутній.

Найбільш демократичною з усіх форм відбору кадрів є **конкурс**. Ще у XVIII столітті **Дені Дідро** прийшов до висновку, що, з приводу справедливої участі громадян в управлінні державою, відомий лише один гарний спосіб: "Заміщення усіх вищих чинів, усіх посад у державі тільки за конкурсом". На його думку, тільки в такому разі посади не будуть купуватися за гроші. Саме конкурс є соціально і юридично найбільш справедливим засобом отримання посади, єдино можливим механізмом відбору без протекції і відповідного зовнішнього впливу, тобто механізмом, який забезпечує право громадян України на рівний доступ до держслужби, до управління у відповідності до їх здібностей та професійною підготовкою.

Інститут конкурсного відбору персоналу забезпечує: 1) **демократизацію** кадрових процесів, реалізацію принципу рівного доступу громадян до управлінських посад; 2) **збільшення кількості професіоналів**, які працюють в органах державної влади; 3) достатньо **високу об'єктивність оцінки** професійної здатності кандидата до роботи в державному апараті; 4) **високий престиж** державної служби; 5) **оволодіння** співпрацівниками кадрових служб

ефективним інструментарієм кадрової роботи; 6) утворення *банку кадрової інформації*. На жаль, *потенціал конкурсів ще не в повній мірі використовується* суб'єктами кадрової роботи. Тому є як суб'єктивні так і об'єктивні причини. Зокрема, дефіцит професійно підготовлених кандидатів, відсутність свого роду лідерського кадрового середовища. Однак, призначення за конкурсом було і є основною, об'єктивною, прозорою і гласною процедурою прийняття на державну службу.

Механізм організаційного забезпечення передбачає також: 1) удосконалення технологій формування резерву кадрів і його раціональне використання; 2) розширення джерел його формування; 3) запровадження широкого спектру видів кадрового резерву.

Резерв може розглядатись *в різних площинах*: 1) *ближній* – формується з фахово підготовлених професіоналів; 2) *середньостроковий* – передбачає проходження перепідготовки; 3) *стратегічний* – передбачає підготовку за освітніми та науковими спеціальностями галузі «державне управління»; 4) *відкритий* – може оновлюватися у будь-який час; 5) *закритий* – оновлюється у наперед визначений час, в зв'язку політичними змінами; 6) *на конкретну посаду* – передбачає різні види післядипломної освіти; 7) *на певні типи посад* – передбачає підготовку за спеціальностями освітніх наукових галузей «державне управління» та «соціальна робота».

Організаційне забезпечення реалізації державної кадрової політики неможливо без *використання сучасних вітчизняних та зарубіжних методик* роботи з кадрами, які включають: 1) технології встановлення відповідності працівника характеру виконання посадових обов'язків; 2) оцінку ефективності їх праці; 3) утворення мережі «центрів оцінки» професійних, ділових та особистісних якостей персоналу; 4) регулярне проведення кадрових моніторингів в цілях виявлення спонукальних та утримуючих факторів службового просування працівників апарату органів державного управління; 5) дійове використання таких форм кадрової роботи, як ротація, кооптація, відставка, примусова відставка, конкурсна та контрактна системи відбору персоналу.

Складовою організаційного механізму є *контроль за діяльністю кадрів* органів влади і управління. В якості контролюючих інстанцій виступають конституційні органи влади усіх рівнів (законодавчі, виконавчі, судові), а також органи

інститутів громадянського суспільства, народ в цілому. До ефективних **важелів контролю** за чиновниками відносяться: 1) випробування на державній службі, 2) надання декларації про доходи, 3) атестація, 4) кваліфікаційний екзаме́н, 5) щорічна оцінка тощо.

Організаційне забезпечення реалізації кадрової політики неможливо уявити без ефективної **діяльності кадрових служб (служб управління персоналом)**. Такі служби утворюються у міністерствах, інших органах виконавчої влади, їх територіальних органах, місцевих державних адміністраціях. Основні напрямки організаційної роботи служби управління персоналом визначені **«Типовим Положенням про службу управління персоналом державного органу»** (Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 №47). Діяльність кадрових підрозділів регламентується **Положенням про кадрову службу органу виконавчої влади** (постанова КМУ від 02.08.1996 р. №912 із змінами і доповненнями, внесеними постановами КМУ від 30.12.98 р. № 2095, від 26.07.2001 № 876, від 11.06.2003 р. № 892, від 17.07.2003р. № 1106, від 27.08.2003 № 1365, від 22.08.2012 р.№809). В положенні визначено, що кадрові служби здійснюють аналітичну та організаційну роботу з кадрового менеджменту, займаються прогнозуванням розвитку персоналу, заохоченням працівників до службової кар'єри, забезпеченням їхнього безперервного навчання. Однак **в сучасних умовах необхідна суттєва перебудова структури і змісту роботи кадрових служб**, визначення нового статусу цих суб'єктів кадрової діяльності. Науково-технічний прогрес вимагає запровадження сучасних методів професійної діяльності державних службовців. Тому сьогодні значно зростає роль кадрових підрозділів, які повинні на основі новітніх досліджень розробляти та втілювати нові форми та методи трудової діяльності в практику органів державної влади.

До нових напрямків управління персоналом можна віднести: 1. Здійснення аналізу робочих місць і розробка профілів компетентності. 2. Дослідження ринку праці (маркетинг) для добору персоналу. 3. Адаптація нових кадрів на робочому місці. 4. Формування корпоративної культури. 5. Мотивація персоналу. 6. Організація та проведення тематичних тренінгів. 7. Надання психологічної, консультаційно-методичної допомоги державним службовцям та інше. Здійснення нових напрямків та технологій в

кадровій діяльності передбачає нові, **більш високі вимоги до робітників кадрових служб**. Вони повинні перетворитися на кваліфікованих спеціалістів з глибокими організаційними, правовими, соціально-психологічними та педагогічними знаннями, навичками спілкування з людьми.

☞ Семінарське заняття з теми №2

«Механізм формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні»

План.

1. Сутність механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні.
2. Теорії кадрової політики.
3. Нормативно-правова основа формування і реалізації кадрової політики в державній службі

☞ Контрольні питання

1. Дайте визначення механізму формування і реалізації кадрової політики в державному управлінні?
2. Які складові входять до механізму формування кадрової політики в державному управлінні?
3. Назвіть основні теорії кадрової політики?
4. Базові поняття в кадровій політиці.
5. Базові нормативно-правові документи у сфері кадрової політики в державному управлінні.
6. Основні методи дослідження практики кадрової політики.

☞ Завдання для самостійної роботи

1. Інноваційні підходи у кадровій політиці.
2. Методи дослідження теорії та практики кадрової політики.
3. Основні механізми формування і реалізації кадрової політики в державній службі.

☞ Рекомендована література:

Основна:

1. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Модуль I / Укладачі: В.А. Андронов, О.І. Крюков, В.О. Шведун. Х. : НУЦЗУ, 2016. 46 с.
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. Т. 1. 372 с.

Додаткова:

1. 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. К.: НАДУ, 2012. 72 с.

2. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.

3. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: Колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова, 2016. 808 с.

4. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова, 2016. 744 с.

Інформаційні ресурси:

1. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. DOI : <http://library.if.ua/book/44/3048.html>.

3. Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 8 серпня 2017 р. N 648. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648-2017-%D0%BF>.

4. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 091 жовтня 2014 р. №500. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.

5. Постанова КМУ «Про затвердження Типового Положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 22.08.2012 р. №809. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-p>

6. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Типове Положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 №4. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16?lang=>

7. Розпорядження КМУ «Стратегія реформування державного

управління України на 2016–2020 роки» від 24 черв. 2016 р. No 474-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.

8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

ТЕМА №3

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

План.

1. Зарубіжний досвід організації системи підготовки кадрів для державної служби.
2. Структура та система підготовки кадрів для державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні.
3. Система підготовки кадрів для соціальної роботи.

Основні поняття: система підготовки кадрів, англосаксонська модель, німецька модель, французька модель, північноамериканська модель, кар’єрна модель, посадова модель, змішана модель, закрита модель, відкрита модель, підвищення кваліфікації, перепідготовка, стажування.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою вивчення третьої теми є визначення особливостей застосування різних моделей підготовки кадрів для державної служби та соціальної роботи, а також виявлення проблемних моментів та шляхів удосконалення механізмів функціонування вітчизняної системи підготовки соціальних працівників.

При розгляді **першого питання** – «Зарубіжний досвід організації системи підготовки кадрів для державної служби» увагу треба сконцентрувати навколо тих позитивних моментів, які існують в системі підготовки кадрів для державної служби в найбільш розвинутих країнах світу для запозичення їх досвіду. Як відомо, **система підготовки кадрів** для державної служби і органів місцевого самоврядування посідає особливе місце у кадровій

політиці. Вона представляє собою складне структурне утворення, на формування якого впливають різноманітні чинники політичного, економічного, соціального, культурного тощо характеру. Система є **динамічною**. Вона має реагувати на тенденції змін всередині власного суспільства і орієнтуватися на закордонний досвід. Звичайно основні принципи такої системи фіксуються у конкретній моделі підготовки державних службовців. Можна виділити деяких таких моделей, аналіз яких дозволяє знаходити найбільш оптимальний спосіб організації підготовки державних службовців. У зв'язку з цим інтерес представляють наступні моделі підготовки державних службовців: німецька, французька, англосаксонська, північноамериканська. **Німецька модель** (ФРН) орієнтується на правовий акцент змістового наповнення програм підготовки. **Французька модель** (Франція) передбачає державно-централізовану систему підготовки нечисленної еліти. **Англосаксонська модель** (Велика Британія) спирається на бізнесовий підхід у державному управлінні. **Північноамериканська модель** (США, Канада) застосовує міждисциплінарний підхід, двоступеневу систему кваліфікації, домінування університетського типу підготовки.

За іншою класифікацією можна виділити ліберально-демократичну (європейську), адміністративну, українську моделі. **Ліберально-демократична** (європейська) характеризується орієнтацією здебільшого на досить короткотермінове практико-спрямоване стаціонарне навчання, викладання навчальних програм в університетських навчальних закладах і спеціалізованих школах державного управління. Недоліком цієї моделі є недооцінка академічної складової підготовки фахівців з державного управління. **Адміністративна** (Білорусь, Казахстан, Російська Федерація) здійснює цілеспрямоване навчання кадрів за державним замовленням. По суті, це намагання централізовано охопити навчанням всіх за умов обмежених ресурсів. **Українська** становить симбіоз двох систем, але яка має певні переваги над ними з огляду на розвиненість її науково-освітньої академічної структури.

Крім того моделі можна поділяти на кар'єрну, посадову і змішану. **Кар'єрна модель** передбачає, що державні службовці вступають на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі (Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина, Японія). **Посадова модель** демонструє відсутність гарантії щодо

просування по службі, оскільки проходження державної служби визначається каталогом державних посад, в якому сформульовані умови для зайняття кожної з них (Швеція, Голандія, Італія, Фінляндія, Великобританія, Естонія, Нідерланди, США). **Змішана модель** притаманна більшості країн, які здійснили модернізацію їх державно-управлінських систем. Вона знаходиться десь посередині між кар'єрною та посадовою формами, що свідчить про наступне: не існує такої моделі національної державної служби, котру можна було б розглядати як класичну кар'єрну чи класичну посадову моделі. Деякі автори, окрім зазначених вище, виділяють також **закриту і відкриту, професійну і партійну, асимільовану і диференційовану, північноамериканську і континентальну, конвергентну і дивергентну** та ін., що, у свою чергу, впливає на проходження державної служби.

Отже, державна служба не є статичним утворенням, вона залежить від конкретно-історичної та національної специфіки, а тому і кожна з країн, незважаючи її прихильність до тієї чи іншої моделі, що зближує її з іншими країнами, орієнтованими та таку саму модель, у той же час може суттєво відрізнитися від іншої/інших країни/країн навіть з аналогічним типом моделі організації державної служби.

У Німеччині та Франції державна служба створена в загальних рисах **у XVIII ст.** як певне ремесло, кандидати для якого готувалися спільно з юридичними професіями в університетах або спеціалізованих школах, і тому тривала додаткова професійна освіта не вважалася потрібною. **У Великобританії**, навпаки, державна служба, що веде традиції з другої половини **XIX ст.**, вважалася роботою універсала, спеціалістів же очікувала менш блискуча кар'єра. Разом з тим жодна з означених трьох країн, як і більшість розвинених Європейських держав, не змінила свою систему початкової підготовки державних службовців. Так, **у Німеччині** професійну юридичну освіту продовжують здобувати в університеті; **у Франції** – в університетах та відомих школах державних службовців; **у Великобританії** зберігається система університетської освіти без прямого зв'язку з ремеслом державного управління.

Системи професійної підготовки кадрів у різних регіонах світу відрізняються і за ступенем **централізації** (Європа) **и децентралізації** (Північна Америка). Країни **континентальної**

Європи більше тяжіють до використання **закритих**, або елітарних, моделей адміністративних систем, тоді як **країни Північної Америки** – до **відкритих**, або загальнодоступних. Проте існують суттєві **розбіжності і межі європейського континенту**. Так, в Іспанії (Національний університет державного управління Іспанії), Італії (Вища школа державного управління Італії), Франції (Національна школа адміністрації), Польщі (Національна школа державного управління у Польщі), країнах східної частини Європи (переважно Академії) як унітарних державах надають перевагу централізованим методам добору та навчання. У Нідерландах, Об'єднаному Королівстві, скандинавсько-прибалтійських країнах більш популярні децентралізовані методи, навіть із залученням недержавних і приватних інституцій.

Відмінності існують і **в організації професійного навчання кадрів** для державного управління. Результатом є формування двох тенденцій. 1) Чітко виокремлюються **дві основні моделі навчання**: а) північноамериканська (США, Канада); б) західноєвропейська континентальна (Іспанія, Італія, Франція). Щоправда, між ними існує широкий спектр змішаних, перехідних форм. 2) Сьогодні актуалізувалася тенденція **потужного впливу північноамериканського підходу** в підготовці кадрів на європейський регіон, що є проявом невідворотних процесів глобалізації й зближення країн, норм і стандартів суспільного життя.

Розглянемо це більш детально. **Уособленням північноамериканської моделі** підготовки фахівців з державного управління є США, де професійне навчання кадрів для державного управління, в основному, **зосереджено в університетах**, а також їх структурних підрозділах – школах, коледжах, факультетах. Окремі **позауніверситетські коледжі** навчають управлінський **персонал найнижчих рівнів**. У системі фахової освіти з державного управління в США **запроваджено академічні ступені**: а) асоціат (молодший спеціаліст) – 2 роки, б) бакалавр – 4 роки, в) магістр – 1-2 роки, г) доктор філософії – 3 роки; а також **комбіновані за рівнями й напрямками** підготовки: а) бакалавр-магістр, б) магістр-магістр, в) магістр-доктор. В університетах також існує **різнорівневе** (доступне та ступеневе) **підвищення кваліфікації**. У США адміністративно не визначається головний загальнонаціональний заклад з підготовки державно-управлінського персоналу. Однак за фактичним рейтингом таким виступає **Школа урядування імені**

Джона Кеннеді Гарвардського університету. Сюди на навчання (магістерське, докторське, сертифікатне) запрошуються **посадовці вищого й середнього рівнів управління**.

Американський підхід ґрунтується на принципах **відкритості** державної служби. У США немає закладу, який готував би кадри для вищих ешелонів державної влади. Більшість державних службовців вийшли з великих університетів. Завдяки такому вільному доступу до університетів, бізнесу та промисловості державна служба забезпечила основу для певної **соціальної мобільності й утримання** державної служби **від наслідування жорсткої класової і кастової структури**. В Америці **існує багато джерел формування управлінських кадрів і немає чітко визначеної ієрархії**. Підготовкою професійних менеджерів у США займаються 1500 американських вищих навчальних закладів. Також система навчання включає: а) вечірні курси; б) американські асоціації менеджменту (Американська асоціація державної служби, Асоціація політичного аналізу й управління, Рада з майстерності управління тощо); в) внутрішньовідомчі курси підвищення кваліфікації; г) центри підвищення кваліфікації при коледжах, університетах, навчальних центрах тощо.

Канада, хоча в більшості випадків і наслідує США, має певні **національні особливості**, пов'язані із впливом франкомовної частини європейського регіону. Тут підготовка фахівців з державного управління, в основному, сконцентрована в університетах, їхніх школах і коледжах, проте **існує кілька окремих самостійних навчальних центрів**. Навчальні заклади взаємодіють з органами державної влади на федеральному, регіональному й місцевому рівнях, однак безпосередньо не управляються ними. Якістю фахової підготовки опікуються **Канадський інститут державного управління** (функціонує з 1947 р.) та **Канадська асоціація програм з державного управління** (1987 р.), яка є іноземним асоційованим членом американської НАШДСУ. Крім згаданої в США бакалаврської, магістерської і докторської підготовки та сертифікатного підвищення кваліфікації, в Канаді надається **дипломне (без присвоєння академічного ступеня) довготривале (0,5-2 роки) навчання**. До державної служби висуваються високі етичні вимоги. Найвищою цінністю усіх її структур є **особистість та формування прогресивного демократичного світогляду**.

Європейський метод передбачає струнку **багаторівневу систему професійної підготовки**, де функціонують **спеціалізовані вищі навчальні заклади** для підготовки керівних кадрів. Такий підхід обмежений мобільністю кар'єри. Традиційно фахова підготовка з державного управління переважно **здійснювалася на засадах довгострокового і короткотермінового підвищення кваліфікації** (без надання академічних ступенів). Головні загальнонаціональні заклади часто підпорядковані главі уряду або іншому вищому керівництву. У навчальних програмах європейських шкіл державного управління помітний **вплив юридичної освіти**. Освіта має переважно **управлінсько-юридичний ухил**. Раніше європейські державні службовці **дотримувалися жорсткішого розмежування політики й управлінської діяльності**.

Проблема підготовки державних службовців завжди була однією з пріоритетних у **Франції**, оскільки від якості підготовки майбутніх державних управлінців безпосередньо залежить як якість самих органів державної влади, так і якість державних послуг, що пропонуються населенню. Тому особлива увага традиційно приділяється закладам ідготовки державних службовців. **Близько 70 адміністративних шкіл** (без закладів підготовки викладачів і військових шкіл) готують кадри для державної служби у Франції. Центральними серед них є: **Національна школа адміністрації в Парижі (ENA)**, **п'ять Регіональних інститутів адміністрації (IRA)**, **Політехнічна школа та Школа інженерів**, а також **спеціалізовані адміністративні школи**, створені для підготовки державних службовців адміністративних корпусів, робота в яких вимагає особливої кваліфікації. **Національна школа адміністрації (НША)** була створена в **1945** р. Президентом **Шарлем де Голем**. Саме на неї покладено завдання підготовки державних службовців вищого рівня (**керівного складу**). НША не є закладом системи французьких університетів і перебуває у віданні Прем'єр-міністра. Вона виконує **два основні завдання**: 1) відбір державних службовців на навчання; 2) їх професійну підготовку.

Євроконтинентальний феномен зазначеної школи полягає в тому, що вона **готує універсальних спеціалістів із полівалентними знаннями та уміннями**, які здатні виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері державної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та інших, а **27-місячне навчання** пропорційно

поділяється на періоди: а) теоретичної підготовки; б) практичної підготовки. Нині тут започатковано *магістерську програму* з державного управління. *Французька модель* професійного навчання є яскравим прикладом європейського методу. Процеси професійного навчання службовців, незалежно від їх управлінського і кваліфікаційного рівнів, починаються з підготовки службовця до його першої посади і продовжується протягом усієї кар'єри. *Система підвищення кваліфікації* державних службовців Франції відображає цілісну філософію, в основі якої лежить поняття *«оновлення державної служби»*. Кожне міністерство Франції відповідає за заходи підвищення кваліфікації своїх службовців. Однак воно повинно *дотримуватися основних напрямів*, визначених обмежувальною угодою. Тут можна виділити *дві функції*, надані підвищенню кваліфікації: а) пристосування службовців до нових вимог та умов роботи; б) підвищення індивідуального рівня розвитку кожного службовця.

У регіональних інститутах підвищення кваліфікації розцінюються як необхідний додаток до основної підготовки й умова забезпечення безперервності навчання службовців. *Основними формами підвищення кваліфікації є наступні:* 1) *заходи вдосконалення*, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають; 2) *заходи підготовки до конкурсів*, що організуються для підготовки державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу; 3) *заходи пристосування до посади* – включають *два напрями*: пристосування до першої посади та пристосування до нової посади; 4) *відпустки для підготовки* (максимальна тривалість відпустки – *три роки*. Службовець, який скористався такою відпусткою, *зобов'язується залишитися на державній службі* на період утримання більший від того, за який він отримував попередні виплати). У Франції державні службовці не витрачають нічого на підвищення кваліфікації, окрім того, одержують грошові компенсації на витрати і переїзд. Фінансування покладене на міністерства. *Пріоритетними напрямками* подальшого розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у Франції визначені: а) децентралізація; б) усвідомлення та підтримка політики міст; в)

краще пізнання та усвідомлення інститутів і політики Європейської співдружності; г) удосконалення управління людськими ресурсами; д) впровадження нових технологій навчання. Досвід вдосконалення системи освіти державних службовців Франції *може бути адаптований в Україні*. Для сучасного українського державотворення важливо звернути увагу на той факт, що французька управлінська еліта забезпечувала єдність французької держави в процесі її історичного розвитку.

Німецький підхід до підготовки кадрів передбачає *розмежування політики й адміністрування*. Основними вимогами до державних службовців тут є професійна освіта і спеціальна підготовка. Для державних службовців Німеччини підвищеного й вищого рівнів *обов'язковою є вища освіта* (для вищого рангу – *університетська*). Еквівалентом французького вищого керівника – універсала – тут є *юрист*. Німці вважають, що люди, які належать до фахової групи юристів, *мають усі необхідні навички* для процвітання як у структурах громадянського суспільства, так і в державних структурах, найчастіше – як законодавців. Якщо кандидат на посаду вищої категорії немає юридичної освіти, то протягом двох років він проходить підготовку в спеціалізованих навчальних закладах. Найбільший відсоток програм у системі підготовки управлінських кадрів Німеччини становлять *юридичні дисципліни*. Особлива увага надається *стажуванню*. Наприклад, у *Федеральній академії державного управління в Баден-Вюртемберзі* навчання кадрового резерву за спеціальністю «державне управління» та «управління персоналом» триває 15 місяців, шість із них відводиться на стажування, у тому числі три місяці – в державних органах, три місяці – в комерційних структурах, нерідко буває в структурах управління Європейського Союзу. Підвищення кваліфікації керівників проводиться в академії вищих державних службовців. Отже, широкий спектр навчальних програм супроводжує державного службовця *протягом усієї кар'єри*. Нарешті, підвищення кваліфікації державних службовців у Німеччині *забезпечується численними установами і закладами, що мають різне спрямування*. Це пояснюється тим, що Німеччина як федеральна держава є дуже *децентралізованою*. До того ж *Федерація, Землі та комуни керують своїм персоналом незалежно*. Такий принцип дозволяє міністрам Федерації та Земель автономно впроваджувати політику щодо підвищення кваліфікації.

Підвищення кваліфікації здійснюють **спеціальні заклади**: 1) **Федеральна академія** державного управління; 2) **міністерські заклади** підвищення кваліфікації; 3) **спеціалізовані вищі школи** державного управління (федеральні землі, комуни); 4) навчальні структури (**комуни**); 5) **недержавні організації** (профспілки, політичні фундації, церкви, комерційні організації); 6) **Академія Німецької спілки державних службовців**. На **регіональному рівні** підвищення кваліфікації забезпечується переважно **інститутами підготовки**. Так, усі Землі мають школи державного управління й здійснюють навчання у різних напрямках. **Форми підвищення кваліфікації** державних службовців у Німеччині існують окремо: 1) **для початківців**; 2) **за спеціальністю та посадою**; 3) **з метою переходу до служби вищого рангу**; 4) **для керівників**. Форми підвищення кваліфікації можна поділити на **дві групи**: а) забезпечення належного рівня кваліфікації службовця, що є **обов'язковим для всіх фахівців**; б) **адаптивна**, яка передбачає підготовку (адаптацію) службовців до змін (збереження або підвищення отриманої на посаді кваліфікації).

Що стосується **нових членів ЄС та країн-кандидатів**, то тут існують різні види і типи підготовки. Для багатьох країн з кар'єрною та змішаною моделями державної служби характерна підготовка, що передує прийому на роботу і є складовою процедури відбору на державну службу (Польща, Словаччина, Туреччин). Зразком може слугувати **Польща**, де поєднані англо-саксонська та французька моделі підготовки. Там з 1997 р. існують так звані фахові інститути з 3-річним курсом бакалаврату, зокрема **Вища школа публічної адміністрації** (WSAP), випускники яких потім опановують 2-річну магістерську програму в університетах. Процедура прийому на державну службу найдовша за часом порівняно з іншими новими членами ЄС, тому що кандидати, перш, ніж отримати статус державного службовця, мають проходити тривалі кваліфікаційні процедури. Кандидат на роботу в тому чи іншому органі державного управління, при наявності відповідної освіти, проходить 12-місячне стажування, яке може бути скорочене керівником органу до шести місяців. Стажування завершується кваліфікаційною оцінкою. Повторна кваліфікаційна оцінка здійснюється через рік роботи на займаній посаді. Кваліфікаційна процедура до корпусу цивільної служби розтягується на кілька років. Кандидата призначають на посаду на тимчасовій контрактній основі (максимальний термін –

три роки). За цей час працівник проходить 6-місячне стажування та отримує початкову професійну підготовку. Остання має за мету, поперше, підготувати службовця до роботи на конкретній посаді, а подруге, – забезпечити створення універсальної державної служби з такими загальними цінностями, як відкритість, дотримання закону та орієнтація на споживача. Підготовчий період закінчується іспитом, який приймає екзаменаційна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи в органах державного управління, вільно володіє щонайменше однією іноземною мовою, є резервістом збройних сил або не підлягає загальному військовому обов'язку, з ним укладається контракт на невизначений термін. Без підготовчого періоду до корпусу цивільної служби зараховуються випускники Національної школи публічної адміністрації (KSAP), створеної за моделлю французької ENA і призначеної для підготовки управлінської еліти. **Вимоги** для вступників досить жорсткі: **закінчена магістратура, вік до 32 років, знання однієї іноземної мови, стаж роботи в органах державного управління**. Це фактично дворічна поштучна підготовка, оскільки щорічний набір складає 60 осіб. У Польщі діють також **професійні школи**, які протягом 4 років, а після закінчення ліцею й отримання загальної середньої освіти – протягом 2 років, готують для органів державної влади технічних працівників.

Сьогодні не можна привести вирішальних аргументів, який тип організації вищої освіти кращий. **Головна світова тенденція** розвитку вищої школи полягає в тому, що **удосконалюється саме той тип освітніх установ, що історично склався в тій чи іншій країні**. Зазначимо, що Україна за принципами організації вищої освіти тяжіє до європейської системи, і немає жодних засад поспішно змінювати таку орієнтацію, скажемо, на проамериканську. Зрештою, варто вибудовувати свою власну концепцію і конструкцію вищої освіти з урахуванням національних традицій, використовуючи, зрозуміло, досягнення світової практики. Це закріплено в новій редакції закону «Про освіту».

Яскравим **прикладом елітних** неуніверситетських спеціалізованих освітніх установ є **Вища школа адміністрації (ENA)** у Франції, що вважається установою більш високого рангу, ніж університети. Свідченням цього є екстремально високий конкурс вступаячих до школи: **до 100 осіб на місце**. Конкурс в

університетах Франції, як відомо, практично відсутній, що є свідченням їхньої масовості. У ЄНА *готують керівників загальної орієнтації, викладаються курси з економіки, соціології, права, менеджменту і т.п.* За свідченням американського дослідника Г.Райта, *«у британській державній службі вищі рівні державної служби займає еліта, що одержала загальну підготовку»*. Цікаві також його спостереження варіацій *в акцентах на навчальних предметах* у навчальних закладах вищих державних службовців: Великобританія – 71% займають гуманітарні, 28% соціальні дисципліни; Німеччина – 65% правові, 16% економічні; США – 43% природні (математична, комп'ютерні, інженерні), 17% соціальні; Японія – 69% правові, 14% природні предмети. Важливо, що при великому діапазоні предметних акцентів у навчанні у всіх країнах працює *принцип загальної підготовки*. Тобто, готуються для вищих управлінських ланок *не «фахівці», а «генералісти»* (від англійського слова "general" – загальний).

Безперечно, багато людей приходять на вищі керівні посади в порядку просування по кар'єрі *без попередньої спеціальної підготовки*. Ці люди мають різноманітну базову вищу освіту, хоча спостерігаються визначені *національні варіації* в підготовці. Так, у Великобританії такі працівники здебільшого з гуманітарною освітою. Крім того, фіксується *зв'язок між рівнем і характером базової освіти і просуванням на керівні ступені державної служби*. Зокрема, ця кореляція існує для випускників Оксфордського і Кембріджського університетів у З'єднаному Королівстві, Гарвардського університету в США, Токійського університету в Японії і т.д. Але всі ці всесвітньо відомі установи відрізняються своєю базовою загальноосвітньою підготовкою, фундаментальністю навчання. *Фундаментальність і багатогалузевість базової освіти* полегшують і прискорюють просування на вищі рівні державної служби, проте *не є достатніми* для ефективного виконання керівних функцій. Такий недолік звичайно компенсується направленням керівного персоналу на різні види *додаткової підготовки*. Це може бути *стаціонарне, заочне чи вечірнє навчання*. Це може бути *тривала підготовка*, що комбінує і чергує короткі навчальні сесії з тривалою (до року) стажуванням у центральних і місцевих органах на керівних посадах. Це також може бути *окреме короткострокове тематичне навчання*. Світова практика свідчить, що тут теж *немає єдиного підходу*. Одні

навчальні заклади спеціалізуються на окремих формах освітньої діяльності, інші використовують широкий спектр цих чи форм їх у різних варіаціях. Якщо брати **довгострокове стаціонарне навчання**, то в Європі, поширені спеціально створені для цього вищі навчальні заклади, що функціонують окремо від університетів. В Америці такого роду інститути, школи, як правило, знаходяться в складі університетів. **Короткострокові освітні послуги** в Європі переважно надають самостійні школи, навчальні центри які діють автономно, чи фінансуються урядом, місцевими адміністраціями, асоціаціями, союзами державних службовців і т.п. В Америці короткочасне навчання забезпечується як автономними від університетів установами, так і установами, що входять в університетські організації. Аналіз стану підготовки державних службовців у Європі підтверджує також **зростання ролі політичних та професійних міжнародних організацій** у підготовці державних службовців. **Міжнародні організації** – Рада Європи, Європейський Союз, Організація Європейського співробітництва і розвитку – забезпечують країни потрібною інформацією, здійснюють значну фінансову підтримку та порівняльні дослідження в галузі управління. **В Україні** останніми роками, виходячи з її національно-культурного менталітету, **вибудовується власна система підготовки державної служби**. Ця система має визначені рівневі, галузеві і територіальні складові.

При розкритті змісту **другого питання** – «Структура та система підготовки кадрів для державної служби та органів місцевого самоврядування в Україні» необхідно визначити основні засади організації підготовки державних службовців для української системи державного управління. За основу системи підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні обрано **європейську модель, де підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів** (наприклад, Національна школа державного управління у Франції, Федеральна академія державного управління у Німеччині, Коледж державної служби у Великій Британії, Національна школа державного управління в Польщі, Академія державної служби при Президентові Російської Федерації, Вища школа державного управління в Угорщині).

Система підготовки кадрів для державної служби в Україні має

свій *історичний досвід*. Так, у *Гетьманщині, а пізніше у Російській імперії* існувала *кар'єрна модель* державної служби. Старшина отримувала підготовку переважно у Києво-Могилянській академії, колегіумах, з XVIII століття дуже часто в зарубіжних університетах, а потім здійснювала службу практично протягом усього життя на посадах сотенного, полкового, генерального урядів чи знаходячись у своєрідному кадровому резерві, будучи значковими або військовими товаришами. Після ліквідації автономії України на неї поширюється *загальноросійська система державної служби*. В ході освітньої реформи 1803-1804 рр. на основі німецької моделі формується й загальноімперська система підготовки державних службовців, яка без особливих змін проіснувала до початку XX ст. Основним джерелом освічених українців стають університети і гімназії. В першій половині XIX ст. був здійснений перехід до тісного зв'язку службової кар'єри з освітнім цензом. *Наприкінці XIX ст.* з ініціативи С.Ю.Вітте впроваджуються елементи *посадової моделі* державної служби, коли для роботи на певних посадах визначальним чинником став рівень отриманої освіти та досвід роботи у приватному секторі.

За радянських часів система кадрового забезпечення апарату управління зазнає суттєвих змін. Дотримання номенклатурного принципу добору кадрів дає змогу говорити про впровадження своєрідної *кар'єрної моделі з певними елементами посадової моделі*. Слід зазначити, що в умовах формування адміністративно-командної системи підготовка кадрів постійно знаходилася у центрі уваги партійних органів, але в основу кадрової політики був покладений добір як керівників, так і спеціалістів апарату *на технократичних засадах*, коли перевага надавалася фахівцям зі спеціальною освітою. Значною мірою це й обумовило крах радянської системи, хоча в якості компенсаторного заходу і була розгорнута *мережа вищих партійних шкіл*, що надавали вищому ешелону загальнополітичну і теоретичну підготовку.

Виходячи з національних традицій, накопиченого досвіду функціонування інституту державної служби за останні роки, практики зарубіжних країн, на порядок денний висувається завдання чіткого визначення засад створення в Україні високопрофесійної, ефективної державної служби, що потребує *обґрунтування параметрів моделі державної служби*, а також моделі підготовки державних службовців відповідно до вимог сучасного етапу

державотворення.

Першим кроком у цьому напрямку стала розробка **Концепції державної кадрової політики**, яка мала визначити її основні напрями, головні підходи держави до вирішення проблем у кадровій сфері, у тому числі й сфері державної служби. В контексті даної Концепції слід приймати новий закон **«Про державну службу»**, який, проте, **потребує удосконалення** як у плані більшого наближення до стандартів ЄС, так і врахування стратегії кадрової політики на довгострокову перспективу. Що стосується моделі підготовки державних службовців, то в Україні фактично запроваджені основні **елементи англосаксонської моделі**: впроваджена наукова і освітня галузь «Державне управління», здійснюється **підготовка магістрів державного управління, кандидатів і докторів наук**. У зв'язку з приєднанням України до Болонського процесу і запровадження двоступеневої системи підготовки фахівців **запроваджена підготовка бакалаврів і магістрів** на базі середньої освіти для роботи на посадах нинішніх V-VII категорій. За аналогією зі США для навчання управлінської еліти (I-IV категорії) необхідне додаткове навчання з отриманням відповідного сертифікату.

Згідно з Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 **«Про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців»** при Президентові України була утворена **Українська Академія державного управління** – головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. **У 1996 р.** розпочали діяльність регіональні підрозділи Української Академії державного управління при Президентові України у **Дніпропетровську (Дніпрі), Львові, Одесі та Харкові**, які в 2001 р. отримали статус регіональних інститутів. Враховуючи вагомий внесок у розвиток державного управління в Україні, а також беручи до уваги загальнодержавне і міжнародне визнання результатів її діяльності, у 2003 році Українській Академії державного управління при Президентові України було надано статус національної з наступним **перейменуванням у Національну академію державного управління при Президентові України** (Указ Президента України від 21 серпня 2003 р. № 869). Місія Національної академії полягає у формуванні професійної демократичної управлінської еліти

українського суспільства на основі сучасних наукових досягнень та технологій передачі знань щодо здійснення ефективного публічного управління.

Упродовж свого існування Національна академія нарощувала свій науково-педагогічний і науковий потенціал. У структурі закладу навчальний та науковий процес *на 1 березня 2018 р.* забезпечував *Інститут публічного управління та адміністрування* (м. Київ), *Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів*, *Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень і 4 регіональних інститути державного управління в містах Дніпро, Львові, Одесі та Харкові, 9 факультетів, 44 кафедри.* Крім цього існують ще *27 регіональних центрів підвищення кваліфікації кадрів, інститути і центри навчання кадрів*, що працюють при міністерствах і інших центральних органах виконавчої влади. На сьогодні Академія (у Києві) нараховує *11 кафедр.* Освітній та науковий потенціал Національної академії складають понад 470 науково-педагогічних і наукових працівників, із них *150 докторів наук*, професорів і понад *400 кандидатів наук*, доцентів. До навчального процесу щорічно залучається понад *180 вітчизняних і зарубіжних фахівців* у галузі державного управління, досвідчених керівників, у тому числі *вищі посадові особи держави.*

Академія здійснює освітню діяльність *за IV рівнем акредитації* вищих навчальних закладів. Сьогодні Національна академія пропонує *магістерську* підготовку за спеціальністю «*Публічне управління та адміністрування*» галузі знань «*Публічне управління та адміністрування*». Місія програми ґрунтується на наступних принципах: 1) *орієнтація на ефективну і продуктивну реалізацію стратегічних цілей, завдань і функцій держави*; формування національної державно-адміністративної культури; 2) *служіння народу України*, надання громадянам української держави якісних послуг, забезпечення громадянських прав і свобод; сприяння політичному та соціальному партнерству як засобу консолідації суспільства; 3) *адаптація змісту навчання до процесів глобалізації, інтернаціоналізації, входження України в європейський простір*; розвиток у державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування глобального світогляду, європейського мислення, національної самосвідомості; 4) *формування у слухачів знань, умінь, здібностей, досвіду ефективного державного управління*, спрямованого на забезпечення прогресивних змін у суспільстві,

реформування політичної, економічної, соціальної, гуманітарної сфер, адміністративної системи; вироблення новаторських професійних якостей: незалежного критичного мислення, творчості, ініціативності, всебічного неупередженого осмислення суспільних проблем, прогнозування наслідків прийняття управлінських рішень, соціальної відповідальності, здатності до діалогу, розвитку партнерських взаємовідносин; 5) **диверсифікація змісту, форм, методів навчання** з метою забезпечення доступності і рівних можливостей, професійного вдосконалення, максимального задоволення фахових індивідуальних потреб; 6) **постійна актуалізація змісту та модернізація методів і засобів навчання**; участь усього науково-педагогічного колективу та слухачів у формуванні й коригуванні змісту, форм і методів викладання.

Щорічно Національна академія здійснює набір слухачів на **денну, вечірню та заочну** форми навчання. Важливий напрям діяльності Національної академії – **підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації**. З цією метою в закладі створені та діють **аспірантура, докторантура, шість спеціалізованих учених рад**. З метою інтегрування Національної академії у європейський і світовий освітній простір Національна академія **підтримує партнерські зв'язки з понад 150 зарубіжними і міжнародними інституціями із 20 країн світу**, бере участь у реалізації **понад 30 міжнародних проектів та програм**. На сьогодні Національна академія **є членом 5 міжнародних організацій**: Мережі інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPACE), Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Міжнародної асоціації шкіл та інститутів управління (IASIA), Навчальної мережі глобального розвитку Світового банку (GDLN), Мережі директорів інститутів та шкіл державного управління Європейського Союзу (DISPA).

Основні задачі системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів. У 1995 р. при Головердержслужбі була створена **Науково-методична рада**, а також **галузеві й регіональні ради по роботі з кадрами**. На них покладені **обов'язки**: 1) науково-методичне й інформаційне забезпечення системи підготовки; 2) перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців; 3) контроль за змістом і якістю навчального процесу в навчальних закладах підвищення кваліфікації державних службовців. У 1997 р. було затверджено **«Положення про систему**

підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців». У цьому документі зазначено: 1) державна система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців повинна забезпечувати потреби центральних і місцевих органів; 2) державну систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців складають освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки і професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, додаткові програми функціональної спеціалізації «Державне управління», навчальні заклади, що реалізують зазначені програми, і органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації державних службовців.

У поняття підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців вкладається наступне.

1. **Підготовка** державних службовців – це одержання освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня фахівця, магістра за спеціальностями, спрямованими для професійної діяльності на державній службі, а також навчання в аспірантурі, докторантурі Національної академії державного управління при Президенті України, інших навчальних чи закладах наукових установах за спеціальностями, орієнтованими для професійної діяльності на державній службі.

2. **Перепідготовка** державних службовців – це одержання освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня фахівця, магістра за іншими спеціальностями в межах, як правило, що відповідає області знань.

3. **Підвищення кваліфікації** державних службовців – це навчання з метою відновлення і розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного рішення задач професійної діяльності на державній службі.

Ціль, зміст, терміни, форми і методи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців **визначаються відповідними освітньо-професійними і професійними програмами**, що розробляються навчальними закладами відповідно до вимог нормативних документів Міносвіти і науки України. Підготовка і перепідготовка державних службовців **здійснюється за державним замовленням** Національною академією державного управління і навчальними закладами, внесених у перелік вищих навчальних закладів із підготовки і перепідготовки фахівців органів

виконавчої влади і місцевого самоврядування. Прийом до вищих навчальних закладів на навчання за професійними програмами підготовки магістрів здійснюється відповідно до *Положення про прийом до Національної Академії державного управління при Президенті України* (Постанова Кабінету Міністрів України N468 від 14 квітня 2004 р.) і *Порядком прийому до вищих навчальних закладів і за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» в освітній галузі «Державне управління»* (Постанова Кабінету Міністрів України N402A від 26 травня 2005 р.).

Підготовка магістрів державного управління здійснюється на базі повної вищої освіти за відповідними освітньо-професійними програмами і передбачає поглиблені правові, економічні, політологічні, управлінські, соціально-гуманітарні, психолого-педагогічні, професійні та інші види підготовки, необхідні для нормативно-правового, організаційно-розпорядницького і консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу». Освітньо-професійні програми підготовки магістрів державного управління, що реалізуються Академією державного управління, розробляються і затверджуються нею ж. **Нинішній термін навчання магістрів** державного управління в Академії державного управління, визначений Кабінетом Міністрів України: **18 місяців – за денною формою, 30 місяців – за вечірньою і заочною формою навчання.** *Підготовку магістрів* державного управління за спеціальністю «Державна служба» за замовленням Головдержслужби здійснюють **9 провідних вищих навчальних закладів країни:** Київський національний і Харківський державний економічні університети, Дніпропетровський, Одеський і Східноукраїнський державні університети, Тернопільська Академія народного господарства, Донецький і Дніпродзержинський державні технічні університети, Івано-Франківський державний університет нафти і газу. Особи, що успішно пройшли державну атестацію на одержання освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня, одержують документ про освіту державного зразка.

Управління підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації державних службовців здійснюється Головдержслужбою разом з органами, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу», і органами, яким

підпорядковуються відповідні навчальні заклади, у рамках їхніх повноважень. Чисельність професорсько-викладацького складу навчальних закладів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, та їх навантаження встановлюються на основі рекомендацій Головердержслужби і Академії державного управління в межах передбачених для цього коштів. **Державне замовлення** на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців формується за результатами аналізу кадрового забезпечення Головердержслужбою, Академією державного управління та іншими державними органами у рамках їхніх повноважень.

Підвищення кваліфікації державних службовців посідає одне із провідних місць у забезпеченні компетентності кадрів державного управління. З метою поліпшення роботи з кадрами Головердержслужбою розроблена **Програма кадрового забезпечення державної служби**. Вона спрямована на створення такої системи роботи, що надасть можливість вести активну діяльність із забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади фахівцями, що у досконалості володіють сучасними методами управління, уміють глибоко аналізувати політичні й економічні процеси, здатні працювати в умовах ринкової економіки, конкурентного міжнародного оточення, забезпечувати довгостроковий і ефективний економічний і соціальний розвиток України. Відповідно до **статті 29** Закону **«Про державну службу»** державним службовцям створюються **умови для навчання і постійного підвищення кваліфікації**, як правило, **не рідше одного разу на п'ять років**. Результати навчання є однією з передумов просування по службі. **Основними ланками** системи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні є: 1) **Інститут** підвищення кваліфікації кадрів НАДУ. 2) **Регіональні інститути** Академії й установи післядипломного утворення. 3) **Обласні центри** підвищення кваліфікації.

Підвищення кваліфікації здійснюється **в трьох напрямках**: 1. **Поліпшення професійного рівня держслужбовця**, що припускає: а) вивчення нової технології управління; б) оволодіння теоретичною базою в профорієнтаційній сфері діяльності державного службовця; в) удосконалення стилю роботи, ділового етикету. 2. **Обмін досвідом** і вивчення існуючого досвіду в тій чи іншій сфері, що має відношення до основної діяльності державного службовця. 3. **Аналіз**

існуючого рівня професійної підготовки, вивчення можливостей зарахування працівника в резерв на заняття визначеної посади. Для цього основною формою підвищення кваліфікації є навчання на базі професійних програм, у яких представлені всі три складові.

Основними видами підвищення кваліфікації державних службовців є: 1) навчання за *професійними програмами* підвищення кваліфікації державних службовців; 2) систематичне *самостійне навчання* (самоосвіта); 3) тематичні *постійно діючі семінари*; 4) тематичні *короткострокові семінари*; 5) *стажування в органах*, на яких поширюється чинність Закону «Про державну службу», а також за кордоном. Таке навчання здійснюється *не рідше одного разу на п'ять років* при зарахуванні до кадрового резерву, у випадках, коли займається посада вищої категорії, перед черговою атестацією державного службовця, а *для фахівців, уперше прийнятих на державну службу, протягом першого року* їхньої роботи.

Професійна програма передбачає навчання за загальною, функціональною і галузевою складовими. *За загальною складовою* – удосконалення і відновлення знань і умінь із правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних і інших питань професійної діяльності державного службовця на посадах відповідної категорії. *За функціональною складовою* – одержання додаткових знань і умінь відповідно до вимог професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців визначених категорій посад. *За галузевою складовою* – одержання додаткових знань, умінь з новітніх досягнень у визначеній області чи сфері діяльності.

Терміни і форми підвищення кваліфікації визначаються органом, у якому працює державний службовець, у залежності від сфери його діяльності. При цьому термін підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної плати не повинний перевищувати чотирьох тижнів, без відриву від служби – шести місяців. Особи, що успішно пройшли атестацію за професійними програмами, *одержують посвідчення* про підвищення кваліфікації встановленого зразка.

Тематичні постійно діючі семінари проводяться за програмами і планами, що розробляються установами і затверджуються органами, на які поширюється чинність Закону "Про державну службу", на підставі типових програм і

рекомендацій, підготовлених Академією державного управління і Головердержслужбою, а також галузевими і регіональними установами по роботі з кадрами. Термін навчання визначається програмою семінару. Тематичні постійно діючі семінари закінчуються *здачею заліків чи підготовкою і захистом слухачами рефератів*. У разі потреби проводяться *тематичні короткострокові семінари* для вивчення актуальних проблем державного управління, нових актів законодавства, передового вітчизняного і закордонного досвіду управлінської діяльності і т.п.. Термін навчання на тематичних семінарах визначається програмою, але *не повинний перевищувати п'яти днів*.

Стажування державних службовців в органах, на яких поширюється чинність Закону «Про державну службу», а також за кордоном проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, одержання практичних і організаційних навичок за фахом і т.п. Після стажування, що здійснюється за індивідуальним планом, державний службовець подає звіт про виконання плану стажування керівнику органа, де він працює.

Підвищення кваліфікації є найбільш розповсюдженою, масовою формою навчання державних службовців. Тут найбільш слабо контрольованим видом є навчання шляхом *самоосвіти*. Зрозуміло, що кожен відповідальний за свою справу державний службовець постійно працює із законами, указами Президента і постановами Уряду України, іншими документами щодо напрямків своєї. Але державним службовцям не завжди вдається самотужки удосконалювати й обновляти свої знання й уміння з правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних і інших питань професійної діяльності. У вивченні стану самоосвіти працівників керівникам органів влади, підприємств, установ і організацій істотну допомогу можуть надавати конкурсні й атестаційні комісії. Проблему поновлення професійних знань державних службовців значною мірою покликано вирішувати навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації державних службовців і *тематичні короткострокові семінари*. Проте, вони проходять раз у кілька років до того ж на них не можна запросити всіх працюючих в органах влади і місцевого самоврядування. Вихід з положення, що склалося, знаходять в організації тематичних постійно діючих семінарів. *Апаратне навчання* також є однією із дієвих форм

підвищення кваліфікації. При його організації можна обійтися без особливих витрат. Тут потрібні лише тематичні, навчальні плани, списки рекомендованої літератури. Кваліфіковані лектори, інші керівники занять завжди виявляться серед фахівців на місці. Організаційно-методичну, координаційну роботу повинні взяти на себе регіональні центри підвищення кваліфікації кадрів.

Центри підвищення кваліфікації кадрів надають послуги приблизно двом третинам від загальної кількості працівників. Для державних службовців, що займають посади *V-VII категорій створені регіональні й обласні центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств*. Одним із завдань регіональних центрів підвищення кваліфікації є *надання організаціям і установам методично-консультаційної допомоги з питань підвищення кваліфікації своїх співробітників*. **Центр підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій є навчальним закладом системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, що виконує функції регіонального навчального і науково-методичного центра підвищення кваліфікації державних службовців, а також керівників державних підприємств, установ і організацій**. **Координацію роботи центрів** у межах своїх повноважень здійснює *Головдержслужба*. **Методичну, інформаційну і консультаційну допомогу** центрам надає *НАДУ*. У Дніпрі, Львові, Одесі і Харкові центри функціонують на базі відповідних інститутів Академії.

Основні задачі і функції таких центрів: 1) *підвищення кваліфікації державних службовців* місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що працюють, як правило, на посадах У-УП категорій; 2) *надання методично-консультаційної допомоги* місцевим органам державної виконавчої влади й органам місцевого самоврядування з питань підвищення кваліфікації державних службовців; 3) *підвищення кваліфікації керівників підприємств і надання програмно-методичної допомоги державним підприємствам, установам і організаціям з питань підвищення кваліфікації їхніх кадрів*.

Відповідно основним задачам центр: 1) *визначає зміст освіти з урахуванням потреб замовників відповідно до державних стандартів в освітній галузі «Державне управління»*; 2) *визначає форми та засоби проведення навчального процесу*; 3) *затверджує*

навчальні програми післядипломної освіти; 4) **розробляє** та погоджує із засновником (засновниками) і Головдержслужбою **щорічні плани-графіки підвищення кваліфікації**; 5) **залучає до проведення занять висококваліфікованих фахівців** навчальних закладів, у тому числі іноземних, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств; 6) **співпрацює з навчальними закладами**; 7) **укладає з підприємствами, іншими юридичними та фізичними особами договори про надання освітніх послуг**; 8) **надає освітні та інші платні послуги**, передбачені законодавством; 9) **провадить видавничу діяльність**; 10) у межах своєї компетенції **провадить наукову та методичну діяльність**; 11) **бере участь у заходах в рамках міжнародного співробітництва**; 12) **взаємодіє з Центром сприяння інституційному розвитку державної служби** з питань: а) удосконалення системи добору, призначення та просування державних службовців по службі; б) організації підвищення кваліфікації та перепідготовки державних службовців; в) організації проведення наукових досліджень і прикладних розробок у сфері державної служби; г) поширення інформації з питань державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції, впровадження передового вітчизняного і міжнародного досвіду; 13) **взаємодіє з територіальними управліннями** державної служби за напрямками: а) вивчення потреб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації та перепідготовці державних службовців; б) надання науково-методичної, інформаційної і консультаційної допомоги у галузі післядипломної освіти; в) ведення комп'ютерного кількісного обліку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які пройшли навчання у центрі; г) проведення наукової та аналітичної роботи; д) поширення досвіду роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань організації післядипломної освіти; 14) **провадить іншу діяльність**, що не суперечить законодавству.

Організація навчального процесу і науково-методичної роботи, структура управління і фінансово-господарської діяльності визначені відповідним Положенням «Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних

підприємств, установ і організацій», нова редакція якого затверджена Постановою Кабінету Міністрів України 16 грудня 2004 року №1681. Навчання персоналу державної служби здійснюється також **в інститутах і центрах підвищення кваліфікації міністерств**, інших центральних органів виконавчої влади. Важливу роль у процесі поліпшення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації відіграє **Науково-методична рада при Головному управлінні державної служби**. **Головним завданням** цього колегіального органа є координація дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, науково-педагогічних працівників навчальних закладів і наукових установ з питань підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій, науково-дослідних робіт із проблем державної служби, розробки концептуальних положень розвитку системи державної служби і її кадрового забезпечення. Для цього рада має право залучати до своєї діяльності фахівців системи державної служби й освіти України, НАДУ, Національної Академії наук, міністерств і відомств шляхом створення тимчасових творчих колективів за головними напрямках діяльності державної служби. В основу реформування професійного навчання кадрів може бути покладене **зміщення акцентів у бік підготовки національної управлінської еліти**.

Основними напрямками щодо перспективи навчання кадрів повинні стати: 1) **забезпечення випереджального характеру навчання** з урахуванням перспектив розвитку держави, удосконалення задач і функцій цих органів; 2) **упровадження цільової спрямованості навчання** на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування усіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації й оптимізації навчального процесу; 3) **удосконалення підготовки і підвищення кваліфікації** кадрового резерву і знову призначених державних службовців; 4) **розширення підготовки і перепідготовки** державних службовців за спеціальністю «Державна служба» і за спеціальностями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної і кадрової політики. Визнано необхідним здійснити **переорієнтацію діяльності Національної академії державного управління** при Президентові України від переважно масового навчання управлінських кадрів до **підготовки керівної еліти**,

здатної здійснювати суспільні реформи. Навчання кадрів для державного управління повинне базуватися на відповідних державних освітніх стандартах з урахуванням світового досвіду.

Торкаючись **третього питання** – «Система підготовки кадрів для соціальної роботи», треба привіртнути увагу до особливостей підготовки державних службовців у такій специфічній сфері діяльності, як соціальна робота. Тут треба виходити з того, що саме ця категорія держслужбовців не тільки призвана підтримувати і захищати права людини, але й **задовільняти її основні соціальні прагнення.** Тому до кадрів соціальної роботи або соціальних працівників відносять кваліфікованих працівників, які мають належну **фахову підготовку, спеціальні знання та певні навички або досвід роботи в обраному секторі діяльності.** В принципі соціальні працівники можуть працювати в різних соціальних центрах та організаціях, що займаються в першу чергу психологічними і соціальними потребами населення. На сьогодні в Україні **роль соціального працівника є недооціненою.** Для порівняння, **в Ізраїлі** на прийомі у лікаря повинен бути присутнім соціальний працівник або психолог, особливо коли мова йде про лікарів, які працюють з кризовими станами людини. Якщо пацієнт побував в зоні екстремальних ситуацій або має роботу, пов'язану їх важким психологічним станом, **фахівець із соціальної роботи повинен супроводжувати пацієнта навіть у кабінеті лікаря.** У комплексному лікуванні людини кожен займається своїм сегментом діяльності – психолог лікує травму, лікар працює виключно з захворюваністю, реабілітолог (ерготерапевт) займається фізичними травмами. Соціальний працівник відстежує, щоб клієнт отримав весь комплект послуг, необхідних для його відновлення і соціальної адаптації – лікування, а також фінансову та моральну підтримку з боку держави або благодійних організацій. **По суті соціальний працівник – особа, яка пов'язує між собою всі ланки – лікаря, психолога, фізіотерапевта, соціальні служби і т.д.** Якщо брати динаміку розвитку спеціальності та її образ в майбутньому, то специфіка роботи буде мати на увазі **контроль міжгалузевої взаємодії в процесі надання допомоги людині.** Кадри соціальної роботи **використовують ресурси,** які мають **внутрішнє та зовнішнє походження.** Робота з **внутрішніми ресурсами** (інтелект, освіта, професія, цілеспрямованість, воля, мотивація тощо) **передбачає активізацію клієнтів для розкриття власного**

потенціалу з метою вирішення тих чи інших проблем. Серед **зовнішніх** ресурсів виділяють: 1) офіційні (формальні) та неофіційні (неформальні); 2) реально існуючі та потенційні; 3) матеріальні, соціальні та культурно-духовні. **До зовнішніх** ресурсів належить уся **інфраструктура соціальної роботи**, яку соціальні працівники використовують як інструмент для своєї діяльності, задоволення потреб і як середовище для професійної самореалізації. Розглядаючи **інфраструктуру соціальної роботи**, назвемо деякі її **компоненти, що забезпечують підготовку соціальних кадрів**: 1) інститути виконавчої влади (від міністерства до регіональних центрів); 2) навчальні заклади, факультети, кафедри соціальної роботи; 3) методологічні і науково-практичні семінари, лекції; 4) стажування; 5) наукові центри тощо.

Аналіз західноєвропейського досвіду рівня підготовки соціальних педагогів і соціальних працівників дозволяє дослідникам умовно виділити **три великі групи країн**. **До першої групи** належать Австрійська Республіка, Королівство Бельгія, Королівство Нідерландів, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина (ФРН). У цих країнах переважає **позауніверситетський тип підготовки соціальних працівників**. В **Австрії** їх підготовку здійснюють вісім шкіл соціальної роботи та три літні програми. В **Бельгії** диплом соціального працівника можна отримати в одному із 23 професійних коледжів. У **ФРН** соціальну освіту можна здобути у 82 державних і приватних школах соціальної педагогіки і соціальної роботи. У **Франції** підготовка здійснюється у професійних школах і регіональних інститутах за трирічною програмою навчання. У **Нідерландах** підготовка соціальних працівників сконцентрована у чотирьох вищих школах.

До другої групи належать країни, де розвинутий як **університетський, так і позауніверситетський тип підготовки**. Це Грецька Республіка, Королівство Норвегія, Королівство Данія. У **Греції** підготовка соціальних працівників здійснюється протягом 3,5 років і є частиною технологічної освіти. У **Норвегії** соціальна освіта представлена коледжами й університетом у Грендаймі. В **Данії** відповідних фахівців готують незалежні школи соціальної роботи та спільна експериментальна програма школи соціальної роботи в Копенгагені та університету в Альберті, який випускає магістрів.

Третю групу складають країни, де **переважає університетський тип підготовки**. Проте, в цій групі можна

спостерігати й інші моделі підготовки фахівців соціальної сфери. В деяких європейських країнах є професійні школи з підготовки бакалаврів. Наприклад, у **Фінляндії, Королівстві Великої Британії, Республіці Ісландії і Королівстві Швеції** соціальних працівників і соціальних педагогів готують на факультетах соціальної роботи в університетах. Для здобуття ступеня бакалавра період підготовки становить 3-4 роки, у **Фінляндії** – 5 років. Проте існують і більш короткі терміни навчання: у **Великій Британії** – 2 роки. **Навчальні плани** підготовки соціальних працівників і педагогів, як правило, **включають**: 1) теоретичні знання, 2) професійні знання, 3) практичні навички, 4) дослідницькі вміння.

В Україні сьогодні вкрай важливим є питання про кадровий потенціал соціальних служб. Тому відповідно до освітньо-кваліфікаційних характеристик доцільною є підготовка фахівців соціальної роботи для задоволення потреб суспільства. Назріла необхідність підготовки й перепідготовки різних категорій працівників, зокрема, **соціальних педагогів і практичних психологів, соціально-медичних працівників, реабілітологів, соціальних юристів та інших фахівців**.

Система професійної підготовки соціальних працівників / соціальних педагогів в Україні обумовлена своєрідністю процесу становлення професії соціального працівника і соціального педагога: їх юридичне оформлення сталося тільки в часи незалежності України. При цьому власна концептуальна модель підготовки фахівців даних форми діяльності перебуває швидше у стані становлення, що відображає певні «неузгодження» між наявним зарубіжним досвідом, існуючими власними національними традиціями і змістом економічних та соціальних реформ у державі.

Підготовка соціальних педагогів і соціальних працівників як окремих напрямків професійної освіти і професійної діяльності почала формуватися в **на початку 1990-х років і пройшла ряд етапів**:

I період (1991р. – 2000 р.) – відкриття нової для України **спеціальності «Соціальна робота» за напрямом «Соціологія»** та створення організаційних умов для забезпечення підготовки соціальних працівників; формується пропедевтична (вступ до самостійних занять) модель підготовки соціальних працівників;

II період (2001р. – 2010 р.) – становлення **спеціальності «Соціальна робота» за напрямом «Соціальне забезпечення»** та

створення організаційно-методичних умов для відповідності підготовки соціальних працівників рівням європейської освітньої системи зі збереженням структури вітчизняної системи професійної освіти «молодший спеціаліст – бакалавр – спеціаліст – магістр»; формується інтегративна модель підготовки соціальних працівників;

III період (2011р. – 2015 р.) – подальший розвиток **спеціальності «Соціальна робота» за напрямом «Соціальна робота»** через створення організаційно-методичних умов для оновлення підготовки соціальних працівників відповідно до проблематики соціальної роботи, методологічних досліджень соціальної роботи як науки, інноваційної педагогіки та соціальної інноватики; формується інноваційна підготовка соціальних працівників.

IV період (2015 р. – по теперішній час) – становлення спеціальностей **«Соціальна робота» та «Соціальне забезпечення» за напрямом «Соціальна робота»**, що передбачає конкретизацію сфер спеціалізації у підготовці соціальних працівників з урахуванням ускладнення їх функціональної діяльності (Постанова КМУ №266 від 29.04,2015 р.; Наказ МОН України № 557 від 20.04.2019 р.).

Кваліфікаційний довідник посад керівників, спеціалістів і службовців був поповнений кваліфікаційною характеристикою **«спеціаліст із соціальної роботи», «соціальний педагог» та «соціальний працівник»**. Ці посади стали еквівалентом прийнятої в світі посади **«соціальний працівник»**.

На даний час **професійна підготовка** фахівців соціальної сфери в Україні здійснюється **у різних формах: очна, очно-заочна, заочна, вечірня, екстернат** та інші – і передбачає багаторівневий характер освіти: бакалавр, магістр (допрофесійна, професійна), післядипломна, підвищення кваліфікації, перепідготовка кадрів. Соціальні працівники мають можливість отримувати різну професійно рівневу кваліфікацію і спеціалізацію **у середніх навчальних закладах** (коледжах, ліцеях) та **у вищих навчальних закладах** (інститутах, університетах, академіях, спецфакультетах) та ін. Професійна підготовка спеціалістів для соціальної сфери здійснюється у вузах різних напрямків: **університетах, академіях, інститутах**.

Після закінчення спеціальності «Соціальна робота» випускники матимуть можливість працювати у таких сферах:

- 1) Державні служби та органи.
- 2) Громадські та благодійні організації.
- 3) Комерційні організації, що надають соціальні послуги.

На даний час в Україні можна виділити наступні **рівні підготовки кадрів** для соціальної сфери:

1. **Допрофесійна підготовка** на курсах, у школах, ліцеях. Випускники цих закладів, отримавши середню освіту, можуть працювати у відповідних закладах і обслуговувати хворих, престарілих, одиноких.

2. **Навчання у навчальних закладах I-II рівнів акредитації** дає можливість очолити відділення обслуговування на дому, відділення денного перебування, невідкладної соціальної допомоги та інші відділення із обслуговування хворих, престарілих, одиноких.

3. **Навчання у вищих закладах освіти III-IV рівнів акредитації** (термін навчання 3-5 років). Вища професійна освіта має 2 ступеня: підготовка бакалаврів (3 роки), магістрів (5 років). Останні після отримання диплому мають право займатися навчально-педагогічною та науково-дослідницькою роботою.

4. **Перепідготовка і підвищення кваліфікації працюючих спеціалістів** (система різноманітних курсів, стажувань і т.д.).

5. **Підготовка науково-викладацьких кадрів**. В Україні діють вчені ради по захисту дисертацій, у яких успішно захищаються докторські і кандидатські дисертації із різноманітних проблем соціальної роботи та соціальної педагогіки. Поряд із викладачами успішно захищають свої наукові дослідження практики: спеціалісти комітетів соціального захисту населення, спеціалісти центрів соціальних служб для молоді, управлінські кадри.

На сьогодні в Україні здійснюється **розробка державних освітніх стандартів професійної освіти**, розробляються **освітньо-кваліфікаційні програми та освітньо-кваліфікаційні характеристики фахівців, документи навчально-методичного супроводу навчального процесу**. Як і в інших країнах світу, питання стоїть так: **навчання соціальній роботі не може тільки пасивно відображати соціальний розвиток, воно повинно вести активний пошук шляхів вирішення соціальних проблем, що з'являються**. Професіоналів для соціальної сфери потрібно готувати таким чином, щоб вони були **здатні змінити, усунути і коректувати негативні соціальні прояви у суспільстві**. А це можливо лише у закладах освіти, які будують навчання на нових

позиціях і враховують тенденції розвитку соціальної політики в країні.

Тому **зміст підготовки** спеціалістів повинен включати **наступні компоненти**: 1) **глибокий аналіз сучасного соціального розвитку** і формування вміння дати об'єктивну оцінку соціальній політиці, запропонувати альтернативні варіанти; 2) **чітке уявлення і класифікацію сучасних моделей, форм і методів** самої практики соціальної роботи; 3) власне **педагогічний процес підготовки** соціальних працівників; 4) **розробку теорій, концепцій, моделей і технологій**, спрямованих на ефективне функціонування соціального працівника; 5) **розробку і реалізацію програм**, що підвищують компетентність соціального працівника.

Якщо проаналізувати **зарубіжний досвід** функціонування соціальної освіти, то варто зауважити, що кожна країна **поряд з певними надбаннями має і свої проблеми**. На основі аналізу досвіду підготовки фахівців для соціальної сфери зарубіжні дослідники [Д.Кокс (Австралія), В.Бочарова (Росія), Ч.Казетта (США), М.Пейн (Великобританія), Т.Його (Японія), Л.Герье (Франція) та ін.] **наводять наступні проблеми**, чи, точніше сказати, недоліки у процесі підготовки: 1) **недостатньо уваги** приділяється проблемам, **що є джерелом людських страждань**; 2) **процес підготовки здійснюється поза економічними, політичними і соціальними інститутами**, які в цілому визначають розвиток соціальної політики а, значить, і соціальної роботи; 3) **навчальні заклади**, які готують фахівців для соціальної сфери, досить часто **виключають себе і студентів із проблем соціальної сфери на місцевому рівні** і не беруть участі у їх вирішенні; 4) система освіти **не дає можливості усім здібним і бажаним із місцевої громади отримати підготовку в галузі соціальної роботи**, не віддає перевагу цим людям; 5) практика і навчання соціальній роботі **часто відображають «статус кво» і не направлені на її зміни і розвиток**; 6) у багатьох країнах гострою залишається **проблема взаємовідносин між державною системою і неурядовими організаціями**; 7) у процесі підготовки фахівців для соціальної сфери **акцент робиться на міське середовище, на середній клас**, а це означає, що **соціальна освіта далека від життя переважної більшості бідних і нещасних людей** і не може їм надати суттєвої допомоги у поліпшенні їх благополуччя; 8) **більша частина випускників все ще в основному працює в державних структурах**

по наданню соціальної допомоги.

Для подолання існуючих недоліків у системі підготовки фахівців у галузі соціальної роботи пропонується ряд змін, які носять універсальний характер і є придатними для будь-якої країни, у тому числі й України (Д.Кокс). Насамперед, необхідно **виділити три рівні втручання соціальної роботи у вирішення проблем**, які відповідно обумовлюють необхідність впровадження трьох рівнів підготовки соціальних працівників. **Базовий рівень навчання** потрібен тим, хто буде виконувати роль каталізатора *на «передовій лінії фронту»*, на рівні особистості, сім'ї, громади. Саме **сім'я, громада, сімейно-сусідська спільність** є пріоритетна сфера соціальної роботи. Тому проблема особливо ґрунтовної підготовки соціальних педагогів, соціальних працівників для роботи із сім'єю – одна із головних ідей, яка об'єднує провідних спеціалістів більшості країн світу. **Другий рівень** покликаний дати випускникам знання і уміння, необхідні для того, щоб **знайти витoki фінансування для різноманітних соціальних послуг**, які вимагаються даним соціумом, тобто для профільних соціальних служб, спеціально орієнтованих на ті чи інші категорії клієнтів, що потребують негайної допомоги. **На третьому рівні** студенти **одержують знання та вміння**, які необхідні для того, щоб брати участь в **управлінні, плануванні і розробці стратегічних напрямків соціальної роботи**. **Всі три рівні пов'язані між собою**. Кожен рівень важливий і унікальний по-своєму, і жоден з них не може досягти своєї мети без двох інших.

Проте Україна має і свої специфічні проблеми у підготовці соціальних працівників. Перш за все вимагає серйозного вдосконалення **технологія підготовки майбутніх фахівців**; вищі учбові заклади потребують **серйозної державної підтримки** в плані фінансової допомоги, матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, активізації процесів підготовки професорсько-викладацького складу як у країні так і за рубежом. Актуальною є **проблема перепідготовки** працівників соціальних служб: адже функціонуючі соціальні служби на 60-70% укомплектовані фахівцями, які не мають відповідної професійної підготовки. Гострою для України є **проблема підготовки підручників**, посібників з соціальної і соціально-педагогічної роботи, пакетів навчально-методичної документації. Реальність є такою, що у своєму прагненні підняти свій професійний статус, **соціальна**

робота все далі відходить від своїх колишніх функцій, коли вона всього лише компенсувала, йшла слідом за проблемами. Для того, щоб зберегти віру в свою професію, її функціонування у світі, що змінюється, професія соціальний педагог і соціальний працівник повинна бути **на передовій лінії фронту соціального розвитку**, акцентуючи свою діяльність на **створенні оптимальних умов для самореалізації кожної людини**. Для виконання цього завдання і потрібна нова модель навчання соціальної роботи. Перед соціальною освітою в Україні стоїть складне **завдання** — збалансувати складну ситуацію сьогодення, поставивши **в центрі уваги людину**, зробивши на неї ставку, особливо людину, чия безпека, життєвий рівень, права і благоустрій бажають значно кращого. І саме тут навчання соціальної роботі повинно відігравати провідну роль. Для вирішення цього завдання потрібен весь досвід, знання, які нагромаджені в нашій країні таку і за рубежом і які ми повинні навчитися мудро використовувати і розвивати.

☞ Семінарське заняття з теми №3

«Система підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування»

План.

1. Основні моделі організації державної служби у західних країнах.
2. Особливості діяльності Національної академії державного управління України.
3. Основні етапи становлення спеціальностей «соціальна робота» і «соціальне забезпечення» та шляхи подальшого удосконалення системи підготовки держслужбовців.

☞ Контрольні питання

1. Чим відрізняється континентальна модель від північноамериканської?
2. Які відмінності між кар'єрною, посадовою і змішаною моделями?
3. Назвіть основні центр підготовки державних службовців?
4. У чому полягає специфіка підготовки працівника соціальної служби?
5. Чи існують особливості у підготовки представника соціальної служби за кордоном і в Україні?

6. Які проблеми у підготовці працівників державної служби виділяють зарубіжні фахівці?

✍ Завдання для самостійної роботи

1. Класифікація моделей організації державної служби.
2. Система підготовки кадрів для соціальної служби в європейських країнах.
3. Основні задачі системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів.

✍ Рекомендована література:

Основна:

1. Соціальна робота : підручник / В. А. Поліщук, О. П. Бартош-Пічкач, Н. М. Горішна, Г. В. Лещук, О. Ю. Пришляк / за ред. Н. Г. Ничкало. Тернопіль : ВАТ «ТВПК Збруч», 2010. 330 с.
2. Фурман А. В. Історія соціальної роботи: [навчальний посібник] / А.В.Фурман, М.В.Підгурська. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 174 с.

Додаткова:

1. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65.
2. Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби. К.: КНУТШ, 2014. С.41-45.
3. Мельник А. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми імплементації в Україні / А. Мельник, Т. Кононенко // Державне управління та місцеве самоврядування. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2012/2012_01\(12\)/12mafpiu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2012/2012_01(12)/12mafpiu.pdf).
4. Міхненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А.Міхненко, Н.Гончарук, Л.Прокопенко. URL : http://kpdnsnadu.ru/_ld/0/21_Shljah_udoskonD.pdf.
5. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка. Київ. 2018. 504 с.

Інформаційні ресурси:

1. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 19.04 2017 р. №86 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби». DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0832-17>.

3. Постанова КМУ «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 р. №106. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п/print>.

4. Прокопенко Л.Л., Шабаніна І.А. Публічна служба в ЄС. URL : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

5. Про схвалення Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження планів заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

6. Розпорядження КМУ «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» від 24 черв. 2016 р. No 474-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р>.

7. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

ТЕМА №4

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

План

1. Виникнення і розвиток теорії державної служби.
2. Соціальна мета, функції і завдання державної служби.
3. Принципи державної служби.
4. Види державної служби.

Основні поняття: «державна служба», «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», бюрократія, амбівалентність концепції бюрократії, раціональна концепція бюрократії, нігілістська концепція бюрократії, «азіатська» концепція бюрократії, сучасна концепція бюрократії, функція державної служби, принципи державної служби, вид державної служби.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою вивчення четвертої теми є ознайомлення студентів основними теоретичними підходами щодо розуміння сутності державної служби, її мети, функцій, принципів діяльності та видів.

При розгляді *першого питання* – «Виникнення і розвиток теорії державної служби» необхідно показати витоки теоретичного обґрунтування державної служби як інституційного утворення і специфічного виду діяльності. Треба зазначити, що дослідження проблем управління, у тому числі й вивчення організації та діяльності інституту державної служби, *є відносно новою сферою наукових пошуків* для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Це обумовлено об'єктивними обставинами, адже понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної системи, за якою державне управління розглядалося як досить вузька спеціальність у межах адміністративного права та здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва. І лише розпад СРСР і набуття Україною державної незалежності у 1991 році сприяли розвитку науки про державне управління і державну службу. Однак із самого початку виникли суттєві проблемами як на теоретичному рівні, так і у практичній площині. Йдеться, передусім, про змістовне наповнення *поняття «державна служба»*, яке близьке за змістом з такими поняттями, як *«державне управління»*, *«публічне управління»*, *«публічна служба»*, *«публічна адміністрація»*. В контексті *телеологічного погляду* (грец. teleos – той, хто досяг мети + logos – вчення) такий зв'язок існує, однак жодний із термінів змістовно не вичерпує суті іншого. Тому визначення сутності державної служби доречно починати з встановлення смислового значення служби у загальному розумінні.

В українській мові слово *«служити»* означає виконувати будь-які обов'язки стосовно будь-кого, працювати, трудитися в ім'я або

на користь когось або чогось. Службу також розуміють як роботу, зайняття службовця, а також місце його роботи; службовця як особу, що працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування (С.І.Ожегов). Працівники, залучені до служби, або створюють **духовні цінності**, або реалізують **функції управління**. Отже, служба включає такі значення: 1) **професійна діяльність** особи; 2) **сфера діяльності організацій**, установ і підприємств; 3) певний **соціально-правовий інститут** (органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції).

В історичному контексті державна служба тривалий час ототожнювалася з особою **правителя або його оточення** (у стародавні часи – Конфуцій, Сократ, Платон, Арістотель, Цицерон; у середні віки, епоху Відродження та Реформації – Ф.Аквінський, Д.Аліг'єрі, М.Лютер, Н.Макіавеллі, Т.Гоббс, Дж.Локк, Б.Спіноза, Ф.Бекон; у період буржуазних революцій – Ш.Монтеск'є, Ж.Руссо, І.Кант, Г.Гегель та ін.). У новітні часи державну службу починають трактувати як **бюрократію** – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах здійснюється власна воля держави. Важливими віхами у вивченні державної служби стали підходи, започатковані М.Вебером, В.Вільсоном, Ф.Гудноу (**єдиний ієрархічно-побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту**), Т.Парсонсом (**властивість системи, що пов'язана з досягненням її загальних цілей**), Г.Саймоном (**неформальна організація**), П.Блау, М.Крузьє (**гуманізація організацій**), Д.Валдо та В.Остромом (**«чутлива» адміністрація**), М.Фуко, Е.Гідденсом (**елемент комунікації сучасного суспільства**), К.Марксом (**організм-паразит**), Х.Мюнстербергом, М.Фоллетом (**теорія людських відносин**), Дж.Ст.Мілем, Г.Моска (**технократичний менеджмент**). Власні парадигми організації державної влади пропонували також І.Бентам (**«паноптикум»**), К.Ясперс та інші мислителі. На пострадянському просторі **відсутній єдиний підхід** щодо розуміння феномена «державна служба», що свідчить про його неоднозначність і багатоаспектність та **різні методологічні підходи** – **процесуальний, кваліфікаційно-професійний, структурний, організаційний, інституціональний, соціальний** тощо. Серед розповсюджених трактувань поняття «державна служба» можна назвати декілька:

1. Державна служба – це **практична та професійна участь у здійсненні цілей і функцій держави** шляхом виконання обов'язків і

повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі (Г.Атаманчук).

2. Державна служба – *один із важливих видів суспільно корисної діяльності*, зміст якої полягає у виконанні завдань і функцій держави відповідно до обсягу компетенції відповідного органу державної влади. Поняття може використовуватися у широкому та вузькому сенсі. У широкому – *виконання службовцями своїх обов'язків у всіх державних організаціях*: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому – це *виконання державними службовцями власних обов'язків*. За гілками влади державна служба *поділяється на*: законодавчу, виконавчу, судову, цивільну (фундаментальну та спеціальну), мілітаризовану (СБУ, митна служба тощо). Діяльність кожної з них потребує регулювання окремими спеціальними законами (В. Авер'янов).

3. Державна служба – *комплекс організаційного, економічного, правового, культурного інститутів*. З організаційного погляду – це діяльність спеціально створених органів державної влади, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет та здійснюється у визначених організаційно-правових формах. З економічного погляду – це суб'єкт виконавчо-розпорядчої діяльності, що виконує функції організації та спрямування ресурсних потоків: фінансових, матеріальних, інформаційних, інтелектуальних, кадрових тощо. З правового погляду – це юридично вихідний засіб у системі побудови державності, оскільки він поєднує правову базу, яка використовується в щоденній практиці органів державної влади. З культурного погляду – це механізм послідовного розроблення, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей (О.Оболенський).

4. Державна служба – це *державний правовий і соціальний інститут*, який у межах своєї компетенції реалізує цілі та функції органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що *забезпечує взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків*. У контексті інституційного підходу державна служба розглядається як організаційно-управлінський, політичний та соціальний інститут держави. Отже, вона є необхідним елементом життєдіяльності держави як системи, змістом якої є підпорядкування волі її носіїв – індивідів, груп, об'єднань, шляхом

закріплення соціальних ролей, статусів тощо (В.Малиновський).

5. Державна служба (кваліфікаційно-професійний підхід) – **професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті**, виконують завдання і функції держави, за що їм виплачується заробітна плата із державного бюджету, а інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму і робить його здатним вирішувати будь-які питання галузі державного управління (В.Колпаков).

6. Державна служба – **потребує комплексного визначення** і розглядається як: 1) **соціальна категорія** (професійне здійснення за доручення держави суспільно корисної діяльності особами, що займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі); 2) **політична категорія** (професійне здійснення за доручення держави суспільно корисної діяльності особами, що займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування на постійній основі); 3) **правова категорія** (нормативно-правового врегулювання державно-службових відносин); 4) **соціологічна категорія** (практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби); 5) **організаційна категорія** (співвідношення зі структурно-функціональною схемою державного механізму, включає правових опис ієрархії посад, виявлення, оцінки, стимулювання та відповідальності відповідних працівників); 6) **процесуальна категорія** (забезпечення умов та реалізацію механізмів, технологій і процедур функціонування держави); 7) моральна категорія (формування етичних засад діяльності державної особи) (Ю.Старілов).

Згідно ст.1 **Закону України «Про державну службу»** остання визначається як **професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті відповідно до практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату за рахунок державних коштів**. Таким чином, державна служба розглядається як: 1) вид суспільно корисної діяльності; 2) правовий інструмент; 3) система правил роботи з виконання функцій держави; 4) персонал, спроможний ефективно виконувати ці функції, де ключовим засобом їх реалізації є надання публічних (управлінських

і адміністративних) послуг.

Оскільки державна служба корелює з бюрократичною системою, доречно розглянути її в контексті бюрократичних концепцій. **Бюрократія** – від фр. *bureaucratie*, буквально – панування канцелярії або від *bureau* – бюро, канцелярія і грец. *κράτος* – влада, тобто вищі урядовці, службовці середніх ланок державного апарату, чиновники. **Сьогодні** під терміном «бюрократія» розуміють: 1) **систему адміністрування**; 2) **систему правління**; 3) **прошарок професійних адміністраторів** як особливу соціальну групу; 4) **зневажливе негативне трактування цього поняття**, що є еквівалентом таких якостей як безвідповідальність, келійність, тяганина і т.ін. **Амбівалентність концепції бюрократії**, яка обіймає **два її значення**, – 1) як особливого типу державного правління і 2) способу адміністрування – привела до **формування двох основних ліній** дослідження цього явища. Перша вивчає цей феномен на рівні суспільства **як систему управління та прийняття рішень** (К.Маркс, Л.Троцький, Б.Ріцці, Р.Міхельс, Дж.Гелбрейт). Друга вбачає в цьому феномені **механізм, незалежний від політичної форми** (М.Вебер, Т.Вільсон, Ф.Тейлор, Р.Мертон, А.Гулднер, Ф.Селзник). **Початок розвитку теорії бюрократії** на терені політичного аналізу поклав Г.В.Ф.Гегель, який асоціював бюрократію з поняттям централізованої європейської держави як прогресивного для тієї епохи явища. Бюрократичні відносини зумовлені **соціально та економічно і є формою виявлення протиріч і конфліктів** між державою і суспільством, владою та громадянами. Існування таких протиріч у державній системі досліджують раціональні, нігілістські, «азіатська» і сучасна концепції бюрократії.

Раціональні концепції бюрократії. З'являються на початку ХХ ст. Грунтуються на концепції **М.Вебера**, який проголошує прихід нової бюрократії на зміну традиційної і патримоніальної, що трималася на особистій відданості підлеглих своєму правителю, привласненням чиновниками своїх посад і привілеїв. **Основними характеристиками раціональної бюрократії є** : а) **чітка регламентація компетентності** кожного бюрократичного рівня; б) **субординація як основа ієрархії організації** бюрократичної структури; в) уся формальна внутрішня організаційна **діяльність** (поширення інформації, прийняття рішень, підготовка наказів і директив тощо) **здійснюється у формі письмових документів**, що

підлягають подальшому збереженню; г) **висока компетентність** службовців не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків (наприклад обов'язків юриста, економіста, інженера, військового), але також і в галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому (бюрократичній діяльності). За Вебером, **бюрократична організація – найраціональніший інституціональний устрій для вирішення складних завдань управління в сучасному суспільстві**; основа її раціональності полягає у знеособленості її функціонування, що дає гарантії від свавілля конкретних виконавців.

Ще одним представником концепції раціональної бюрократії був **В.Вільсон** («Вивчення адміністрації»). Основними послідами його теорії є: а) **наявність єдиного керуючого центру** в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності; б) **структурна подібність усіх сучасних урядів**; в) **відокремлення управління від політики**; г) **професіоналізм** службовців; д) **організаційна ієрархія** як умова фінансової та адміністративної ефективності; е) **наявність гарної адміністрації** як необхідна умова модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Отже, **перевагами** бюрократичної організації є чіткість, швидкість, компетентність, наступність, субординація, стабільність і, нарешті, знеособлений характер діяльності. Бюрократія – **це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над свавіллям, об'єктивності над суб'єктивністю**. Головними ж **"ідеологічними" постулати раціональних концепцій бюрократії** є: а) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному "хазяїну", але не втручається при цьому в політику; б) бюрократія – найкраща з усіх можливих форм організації; в) найважливіше достоїнство бюрократії – незалежність від суб'єктивного впливу на прийняття рішень.

Нігілістські концепції бюрократії. На думку **К.Маркса**, бюрократія є абсолютним злом. Його критика базується на наступних позиціях: 1) **підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника**, тобто «присвоєння держави» чиновником; 2) **органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми**, відсутність у неї державного розуму; 3) **перекручене сприйняття дійсності**, відрив від неї, упередженість, свавілля, що зростає в міру просування до вершини

бюрократичної ієрархії; 4) *корпоративність, користоловство* цієї ієрархії; 5) *кар'єризм* як спосіб її життя; 6) *посягання на монополну компетентність*; 7) *формалізм*. На бюрократію Маркс поширює і свою теорію відчуження. Бюрократія пронизана антагоністичними протиріччями. Головною метою бюрократії є прагнення *знижити гостроту конфлікту в суспільстві*. Для цього вона видає свій вузькокорисливий інтерес за «загальний інтерес». Покликана об'єднувати, вона фактично «розділяє і володарює». У цілому ж бюрократія, на думку К.Маркса, є *організм паразитичний*, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. З критикою бюрократії виступали також *Л.Мізес, Р.Мертон* та ін. Вони вважали, що бюрократія досить швидко *стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, чиновники використовують бюрократичні методи* як самоціль *для реалізації приватних інтересів* (Р.Мертон); при пануванні бюрократії *людина не може вважати себе вільною* (Л.Мізес).

«Азіатська» або «східна» концепція бюрократії. Набула найповнішого втілення в азіатських країнах, зокрема в Китаї. *«Китайська модель»*, незважаючи на її деякий формальний збіг з моделлю М.Вебера (система іспитів на право одержання посади і ступінчастість посадової ієрархії), за своїми фундаментальними принципами і цілями протилежна їй. Одним із секретів її унікальної стабільності (протягом 2 тис. років – до XIX ст.) було те, що чиновництво не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою. Цьому служив *принцип «атомізації» бюрократії*, який втілювався через низку механізмів роз'єднання чиновників та їхніх інтересів. До *механізмів підпорядкування чиновників* лише милості правителя можна віднести: 1) відсутність у чиновників вузької спеціалізації; 2) постійний надлишок кандидатів на посаду; 3) крайню обмеженість строку службової кар'єри; 4) особисту залежність усіх чиновників від правителя; 5) жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників; 6) фінансову залежність чиновника не від жалування, а від його уміння «вичавити» з підданих максимальну кількість доходів; 7) відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді; 8) особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією. Таким чином, азіатський

тип бюрократії можливий тільки **в умовах** абсолютистських монархій, **східних деспотій**, при авторитарних правителях. Даний тип бюрократичної організації не сприяє раціональному функціонуванню державного апарату, є абсолютно неприйнятним для демократичних держав.

Сучасна («реалістична») концепція бюрократії. Зараз є пануючою в країнах західної демократії. Представляє собою модернізовану веберівську модель. Остання **стала основою для розвитку адміністративних наук** у ХХ ст. Особливо це стосується «формальної» («класичної») теорії, що сконцентрувала зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу різних рівнів службовців, нормалізації регулювання всіх сторін діяльності організації. Розвиток сучасної концепції бюрократії з кінця 20-х рр. ХХ ст. відбувається паралельно з процесом **становлення школи людських відносин**, що зазвичай пов'язують з іменами американських учених Е.Мейо і Ф.Ротлісбергера, відомих своїми дослідженнями в області соціології виробничих відносин. Інші її представники – К.Альдерфера, Ф.Герцбергер, Р.Лайкерт, Д.Макгрегор, Д.Макклелланд, А.Маслоу, Ф.Герцберг. Представники даної школи розглядали **людський фактор як основний елемент ефективності управління**, а кожне підприємство – як соціальну систему. Цій школі притаманні наступні **рис**: 1) з'єднання формальної і неформальної структур влади; 2) вузька спеціалізація; 3) широка участь рядових людей в управлінні; 4) впровадження нових форм організації праці, які підвищують мотивацію і задоволеність роботою; 5) перебільшення ролі малої групи і солідарності. Саме на основі зближення позицій веберівської моделі і школи людських відносин виник новий напрям у дослідженні бюрократії. Разом з тим, він, по-перше, не є однорідним в залежності від акцентуації уваги на значенні теоретичних розробок тієї чи іншої складових, а по-друге, є динамічним, оскільки збагачується новими ідеями. Так, у 50-60 рр. ХХ ст. Г.Саймон, П.Блау, М.Крозье додали до основних концептуальних моментів ціннісного компоненту, який раніше не враховувався. У 70-ті рр. Д.Вальдо, В.Остром критично переосмислили тезу про бюрократію як вищу форму організації. З'явилися **концепції «чуйності» адміністрації, поліцентризму, «плоских структур» тощо**. В них знайшло відображення нових тенденцій як у теорії управління, так і практиці, а саме –

децентралізації управління, наближення його до людей і їх проблем. Це обумовило необхідність, з одного боку, більше уваги приділити **суб'єктивному фактору** як головному елементу будь-якої організації, а з іншого, – **суб'єктивні елементи** більш досконалої бюрократичної системи розглядати **у сполученні з об'єктивними елементами**.

Серед інших підходів на шляху досягнення найбільшої ефективності бюрократії інтерес представляє підхід С.Біялера (США), згідно якому **прогресивна бюрократія** найбільше відповідає ідеальним принципам гнучкості і мобільності, коли адміністрація **залежить від споживачів** і керується їхніми інтересами. **Негативними типами**, на його думку, є **бюрократія, пов'язана з політичним лідером, і корпоративна бюрократія**. Таким чином, державна служба стала одним із найголовніших інститутів розвинутих, правових країн, що розбудовують громадянське суспільство. Значне розширення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням ролі державного апарату в комплексному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин.

Розкриваючи зміст **другого питання** – «Соціальна мета, функції і завдання державної служби», необхідно відштовхуватися від того, що статус, мета й завдання державної служби виходять з інтересів, мети, завдань і волі соціуму, так само, як і соціальний характер державної служби згідно із сучасними підходами полягає в тому, що здійснення управлінських дій має відповідати інтересам усього суспільства, а не окремих осіб. У цьому і полягає природа державної служби **як соціального інституту**. Отже й державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. Головною сутнісною ознакою сучасної державної служби має стати **пріоритет прав та інтересів особи**, тобто має змінитися співвідношення державного і приватного інтересу. Оскільки державна служба завжди має дотримуватися прав та інтересів громадян, соціальна сутність державної служби виявляється в її **демократизації та гуманізації**. Чиновник виступає зв'язуючою ланкою між державою і людиною у процесі соціалізації останньої, наданні їй відчуття впевненості і надійності. Соціальний характер державної служби розкривається і **через сукупність**

конституційно-правових норм, якими закріплено пріоритет прав і свобод громадян, що їх повинні дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні положення, відповідно до яких формуються **конституційні принципи діяльності державної служби**. Згідно з цими принципами діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання й захист конституційних прав та свобод громадян. Серед сутнісних ознак сучасної державної служби є те, що вона **опосередковується правом**. Сукупність правових норм, які регламентують **правовий статус державних службовців** становить правовий інститут державної служби. До нього входять **норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права**. **Адміністративно-правові норми**, які регламентують питання державної служби, становлять частину цього інституту і самостійний інститут адміністративного права. В теорії права під терміном "**інститут**" розуміють сукупність правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, що утворюють самостійну, відокремлену групу, проникнуті внутрішньою єдністю й охоплюють усі основні моменти регулювання відповідної галузі. Отже, **мета** державної служби – упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління, а також поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою із соціально-економічними гарантіями державної служби.

Функції державної служби – це основні напрямки діяльності державної служби щодо її кадрового, нормативно-правового та наукового забезпечення, а також здійснення загальних напрямків політики у сфері державної служби. (Поняття «**функція**» відображає форму, спосіб прояву залежності між різними соціальними процесами в рамках даної суспільної системи). **Критерієм** функціональності державної служби може бути **виділення** певної функції на основі вичленування значущої соціальної проблеми, тобто **соціального пріоритету**. Під соціальним пріоритетом розуміється **соціальне завдання**, що визначається суспільством на даному етапі його розвитку **як найбільш значуще і невідкладне**, таке, що потребує першочергового вирішення. Даний висновок ґрунтується на положенні організаційної теорії про відповідність між об'єктами управління та керованими суб'єктами.

Передбачається **декілька принципів організації і управління персоналом**: 1) **поділ праці** (Тейлор: конвеєр) – виконання роботи, більшої за обсягом і кращої за якістю, при тих же зусиллях, що досягається за рахунок скорочення числа цілей, на які повинні бути спрямовані увага і зусилля; 2) **повноваження і відповідальність**; повноваження - право віддавати наказ, відповідальність – протилежність; 3) **дисципліна** – слухняність і повага до укладених угод між фірмою і її працівниками; 4) **єдиноначальність** – у кожного один безпосередній начальник; 5) **єдність напрямку** – кожна група повинна бути об'єднана єдиним планом і мати одного керівника; 6) **підпорядкованість особистих інтересів загальним**; 7) винагорода персоналу – **справедлива плата за роботу**; 8) **централізація** – умова, за якої право приймати найбільш важливі рішення залишається за вищими рівнями управління. Необхідна розумна пропорція між централізацією і децентралізацією; 9) **скалярний ланцюг** – ряд осіб, які займають керівні посади від вищого керівника до керівника низової ланки; 10) **порядок** – місце для всього, всі на своєму місці; 11) **справедливість** – поєднання доброти і правосуддя; 12) **стабільність робочого місця** для персоналу (плинність кадрів знижує ефективність організації); 13) **ініціатива** – розробка плану і забезпечення його успішної організації; 14) **корпоративний дух** (Анрі Файоль).

Функції державної служби мають **об'єктивний характер** і виражають її **здатність до соціальної дії**. Проте існують **різні підходи** щодо їх класифікації. Основними **функціями державної служби як соціального інституту** є: 1) соціальна організація; 2) соціальна комунікація; 3) соціальна інформація; 4) контроль; 5) регулювання; 6) виховна. Функції державної служби **можна класифікувати за основними напрямками стосовно**: 1) громадянина, 2) суспільства (у громадянському суспільстві), 2) держави, 3) державного апарату і державних органів, 4) самих державних службовців. Функції поділяються на **групи**: 1) реєстраційно-облікову; 2) обліково-статистичну; 3) нормативно-економічну; 4) організаційно-структурну; 5) бюджетно-фінансову; 6) інформаційно-аналітичну; 7) професійно-кваліфікаційну; 8) планово-організаційну; 9) інструментально-допоміжну; 10) адміністративно-розпорядницьку; 11) нормативно-правову; 12) стратегічну; 13) інтегруючу; 14) нормотворчу; 15) нормозастосовчу. Виділяють **функції, без яких не буде здійснюватися жоден**

управлінський цикл: 1) аналіз, 2) рішення, 3) організація, 4) регулювання, 5) контроль, 6) облік. Цей набір може бути доповнений і іншими функціями. При цьому кожна з них можна поділити на **підфункції**. Однак усі вони здійснюються **в рамках управлінського циклу**, який визначають як сукупність цілеспрямованих і безупинних дій суб'єкта управління для досягнення поставлених цілей. З вищенаведеного випливає необхідність виокремлення **функцій державної служби в управлінському аспекті:** 1) інформаційно-аналітичної; 2) планово-прогностичної; 3) підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); 4) організації і виконання прийнятих органом державного управління рішень; 5) контролю.

Державна служба **завжди виступає в ролі певного соціального інституту** – соціально-правового, організаційно-управлінського, соціально-економічного, інформаційно-комунікативного, інтелектуально-духовного тощо. Розгортаючись у тому чи іншому напрямку, вона **утворює певне функціональне поле**. Отже, **як організаційно-управлінський інститут** державна служба є професійною діяльністю щодо забезпечення виконання повноважень державних органів та соціальним механізмом реалізації організаційно-управлінських функцій держави, що є гарантією розвитку соціуму. **Як соціально-економічний інститут** державна служба виконує **функцію регулювання економічних ринкових відносин**, а також забезпеченні макроекономічної рівноваги в суспільстві. **Будучи соціально-правовим інститутом**, державна служба покликана реалізовувати наступні функції держави: 1) створення механізму зв'язку судово-правової системи держави з громадянами та їх об'єднаннями; 2) забезпечення поєднання інтересів громадян та громадянських об'єднань; 3) гарантування правового простору життя і діяльності громадян, їх права і свободи. У той же час діяльність цього інституту **внутрішній адміністративно-правовий характер**. Виступаючи в ролі **духовно-культурного інституту**, державна служба виконує **функцію** відповідного характеру: прояв особистісних факторів, ціннісних орієнтацій службовців, їх потреб, інтересів і психологічних особливостей. **Як інструментальний інститут** державна служба виконує **функцію самовдосконалення** для посилення ефективності власної діяльності. Це проявляється у розробці та практичній реалізації комплексу теоретико-методологічних, операційно-

процедурних та інших засобів, спрямованих на оптимізацію кадрової, виробничої, розподільчої та інших складових соціальної політики. Як *інформаційно-комунікативний інститут* державна служба виконує функцію підвищення якості зв'язку *як усередині структури, так і з іншими суб'єктами держави і громадянського суспільства*. *Інформаційна відкритість* державної служби дозволяє асоціювати соціальні потреби громадян для вироблення соціальних стандартів, забезпечення певного якісного рівня життя.

Оскільки держава є гарантом розвитку соціуму, державна служба як система державних інститутів виконує *постійно зростаючу кількість функцій*. У структурі функцій державної виділяють *основні та специфічні*. Останні, у свою чергу, поділяються на *загальні, спеціальні та допоміжні*.

Основні функції державної служби – це такі, що *характерні для всіх управлінських зв'язків* і такі, що забезпечують досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері державного управління. До них відносяться: 1) забезпечення державної політики в управлінні суспільними процесами; 2) залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; 3) просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; 4) професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби. Головною ж серед них є *забезпечення цілісного, відносно закінченого регулювання* в межах конкретної галузі суспільних відносин.

Специфічні загальні функції державної служби – а) діяльність персоналу, пов'язана зі здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо; б) регулятивний чи інший організаційний вплив, що передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва. До таких відносяться: 1) діяльність персоналу органів державної влади пов'язана із здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо; 2) регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), що 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 та їх реалізації; 3) надання адміністративних та

соціальних послуг; 4) впровадження в суспільстві моделей і зразків поведінки для наслідування.

Допоміжні функції державної служби – це обслуговування діяльності державних організацій у межах основних та специфічних загальних і спеціальних функцій. Це: 1) діловодство, 2) юридичне обслуговування, 3) матеріально-технічне забезпечення тощо.

Спеціальні функції державної служби відбивають особливості об'єкта управління (методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд тощо). До них можна віднести: 1) розробку та введення нормативів чисельності матеріальних, фінансових і трудових витрат органів державної влади; 2) обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу; 3) вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності державних службовців; 4) розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах державної влади із спеціальним статусом. Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо.

Основні **завдання** державної служби: 1) **охорона інтересів суспільства**, конституційного устрою, досягнення цілісності держави, створення умов для створення відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина; 2) **забезпечення ефективної діяльності державних органів** відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості; 3) **комплектування персоналу** органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати посадові обов'язки; 4) **подальша демократизація шляхів формування і діяльності апарату**, викоринювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи державних службовців.

У **третьому питанні** – «Принципи державної служби» необхідно розкрити змістовну складову засадничих положень, на яких будується діяльність державної служби. **Принципи державної служби** – це основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенцій, завдань і функцій державних органів, усіх гілок влади, повноважень та обов'язків державних службовців. Принципи державної служби **визначаються Конституцією України, Законом України «Про**

*державну службу», іншими законодавчими та нормативними актами, а реалізуються в практичній професійній діяльності державних службовців. Принципи державної служби поділяють на **конституційні (загальні) та організаційно-функціональні.***

Конституційні (загальні) принципи: 1) служіння українському народу та українській державі; 2) демократизм, гуманізм і соціальна справедливість; 3) законність, що забезпечує пріоритет прав та свобод людини і громадянина; 4) професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; 5) персональна відповідальність за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни; 6) політична неупередженість; 7) відкритість, гласність та контрольованість.

Організаційно-функціональні принципи: 1) єдність системи державної служби; 2) політична нейтральність державної служби; 3) рівність доступу до державної служби; 4) ієрархічність системи державної служби; 5) уніфікованість державної служби та системи заслуг; 6) стабільність інституту державної служби; 7) ефективність державної служби.

Принципи державної служби *не є незмінними*, вони трансформуються під впливом вимог та потреб сучасного суспільства. На сьогодні до принципів, які лягли в основу реформування державної служби *в більшості розвинутих країн* можна віднести шість: 1) **принцип демократизації державного управління.** (обумовлює необхідність поставити державну службу в залежність від інтересів суспільства; в умовах комп'ютеризації населення з'явилася й технічна можливість громадського контролю за діяльністю органів влади; 2) **встановлення прозорих відносин між центральними, регіональними і місцевими органами управління** (як прояв демократизації), створення умов загальної зацікавленості в підвищенні ефективності державної служби. 3) **принцип орієнтації на споживача суспільних послуг**, що надаються органами публічної влади. Девізом державної служби стає гасло «обличчям до людини», її інтересів, запитів, побажань; 4) **принцип орієнтації на кінцевий результат;** 5) **принцип рентабельності.** Вони полягають в ощадливій витраті системою управління державних засобів на власну діяльність; 6) **принцип простоти управління.** Він виник через необхідність підвищення рівня оперативності управління, що, у свою чергу, вимагає спрощення управлінських структур, процедур вироблення і

ухвалення рішення, підвищення самостійності оперативних одиниць, відповідальності виконавців за реалізацію прийнятих директив (М.Крозьє).

Крім того, у державному менеджменті широко використовуються **методи роботи, які застосовуються у приватному секторі**. Серед них методи: 1) стратегічного планування, командного характеру роботи в процесі ухвалення рішення; 2) оцінки якості виконання службових обов'язків; 3) зменшення кількості рівнів управління; 4) приведення заробітку службовців у відповідність з кількістю, якістю, складністю праці тощо.

Отже, **система державної служби** зазнає постійної трансформації, яка сьогодні **проходить у трьох напрямках**:

1. **Соціально-політичному**: а) пошук оптимального співвідношення політичних і професійних початків в адміністрації; б) інституалізація політичної ролі бюрократії і механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів на фоні деполітизації адміністративного апарату; в) підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів публічної служби; г) гуманістичне орієнтування управлінської діяльності, де роль системо утворюючої детермінанти відіграє максимально можлива її відкритість та прозорість; д) формування демократичної і відкритої для суспільства системи державного управління; е) створення можливості плідної роботи службовця в різних структурних підрозділах і соціальних умовах, пов'язаних із постійними змінами пріоритетів державного управління, і відповідною ротацією кадрів; ж) «чутливість» бюрократії до потреби і очікування громадян.

2. **Економічному**: а) «менеджеризація» значної частини державної служби і навіть «маркетизація» взаємовідносин громадян з апаратом управління; б) децентралізація, скорочення адміністрації та її здешевлення; в) формування соціально-економічної зацікавленості службовців в ефективному виконанні своїх функцій, повноважень; г) впровадження методів стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінки якості виконання службових обов'язків; д) переведення на комерційну, контрактну основу частини традиційних функцій і структур державної служби; е) розвиток державного підприємництва.

3. **Організаційному**: а) зменшення ролі вертикальної

адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів, «плоских» структур; б) створення спеціальних загальнонаціональних навчальних закладів, покликаних готувати керівні кадри, орієнтовані на широкі знання в різних галузях; в) обмеження ролі традиційної адміністративної «ієрархії чинів»; г) домінування цілеспрямованої, професійно-практичної підготовки до системи державного управління службовців з числа осіб з нестандартним мисленням; д) наголошення на активізації людського фактору, тобто стратегічне кадрове управління поряд із максимальною мобільністю службовця; е) розширення сфери застосування конкурсів під час вступу на державну службу.

При висвітленні **четвертого питання** – «Види державної служби» необхідно привернути увагу до державної служби як складної супідрядної організації, яка складається із різних видів діяльності.

Державна служба – це сукупність підсистем, що взаємодіють між собою, і кожна з них виконує певну функцію задля досягнення мети державної влади. Структура залежить від рівня організації та самоорганізації. Будова складових зберігається стабільною, оскільки відображає принципи, основні функції, форми та рівні в державному управлінні.

Державна служба включає такі поняття як: посада, реєстри, статус, права, обов'язки, відповідальність службовців тощо.

Державна служба передбачає: вступ на державну службу, проходження державної служби, припинення публічної служби, кадрове забезпечення, кадровий резерв, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Розрізняються такі види державної служби:

1) **за формою діяльності державних органів:**

- в апараті єдиного органу законодавчої влади;
- в органах виконавчої влади;
- в судових органах і органах прокуратури;

2) **за специфікою компетенції органів державної служби:**

- цивільна служба (загальна і спеціальна);
- мілітаризована служба (військова служба, служба в органах внутрішніх справ тощо).

Розмежування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування із врахуванням певної специфіки здійснюється відповідно до Законів України «Про державну

службу» та «Службу в органах місцевого самоврядування», в яких законодавчо закріплені питання правового статусу службовців цих органів, їх матеріального та соціального забезпечення тощо.

Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування пов'язані, оскільки їх службовці виконують завдання органів державної влади, а відтак перебувають в публічно-правових відносинах не лише з відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування, а з державою загалом.

Спеціальними видами державної служби є такі:

- військова служба;
- органи прокуратури;
- апарат судів;
- служба безпеки;
- органи внутрішніх справ (поліція);
- органи податкової служби;
- органи митного контролю;
- дипломатична служба.

Отже, державна служба – це комплексний правовий інститут, що регулює організацію й діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, а, по-друге, складається з окремих підінститутів. Крім того, предмет, мета, принципи й метод адміністративно-правового регулювання, а також внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами дають підстави стверджувати, що державна служба перебуває у специфічному адміністративно-правовому режимі регулювання. Специфічність статусу державної служби зумовлена характером відносин, які вона регулює, а саме їх публічно-правовою природою.

*☞ Семінарське заняття з теми №4
«Теоретичні засади державної служби»*

План.

1. Трансформація змісту поняття «державна служба» в процесі історичного розвитку соціальної науки.

2. Сучасні теоретико-методологічні підходи щодо розуміння державної служби.

3. Основні концепції бюрократії (раціональні, нігілістичні, азіатська).

☞ Контрольні питання

1. Що означає поняття «бюрократія»?
2. Порівняйте поняття «державна служба», «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація»?
3. Назвіть основні методологічні підходи щодо визначення поняття «державна служба»?
4. Якою за характером є структура функцій державної служби – консервативною чи динамічною і чому?
5. У чому полягає соціальна природа державної служби?
6. Назвіть основні принципи державної служби, дайте їм оцінку.
7. Охарактеризуйте основні функції державної служби.

☞ Завдання для самостійної роботи

1. Сутність основних методологічних підходів щодо розуміння державної служби.
2. Сучасна концепція бюрократія.
3. Функції державної служби в умовах демократичних суспільних перетворень.

☞ Рекомендована література:

Основна:

1. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.
2. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2- ге вид. К.: НАДУ. 2015. Ч. 1. 612 с.; Ч.2. 520 с.
3. Стандарти європейського врядування: навч.посібн. / авт. кол.: І.А.Грицяк, О.Ю.Оржель, С.М.Гладкова та ін., за заг.ред. І.А.Грицяка. К. : НАДУ. 2011. 184 с.

Додаткова:

1. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 1-2. С. 42-

51.

2. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65.

3. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка. Київ. 2018. 504 с.

Інформаційні ресурси:

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/stru2#Stru>.

2. Про схвалення Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження планів заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

3. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

МОДУЛЬ II

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УМОВАХ РЕФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

ТЕМА №5

ЕЛІТА ТА ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА СОЦІАЛЬНІЙ РОБОТІ

План

1. Поняття еліти: теоретичні підходи, сутнісні ознаки, типологізація.
2. Основні риси державно-управлінської еліти.
3. Розвиток державно-управлінської еліти в Україні.
4. Лідерство в державному управлінні та соціальній роботі.

Основні поняття: еліта, політична еліта, національна еліта, державно-управлінська еліта, типи еліт, теоретичні концепції еліт, номенклатура, бюрократія, лідерство, форми лідерства, лідерство керівника, лідерство команди, самолідерство.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою розгляду п'ятої теми є розкриття сутності еліти та лідерства та виявлення механізмів їх впливу на функціонування державного управління та ефективність соціальної роботи.

При розкритті змісту *першого питання* – «Поняття еліти: теоретичні підходи, сутнісні ознаки, типологізація» необхідно зосередити увагу на теоретико-методологічному аспекті даної проблеми. Як свідчить світовий і вітчизняний досвід, здійснення кадрової політики в державній службі, котра спрямована на реалізацію державної політики, виконання організаційно-управлінської функції і передбачає наявності особливих професійних і морально-психологічних якостей, тісно зачіпає проблему соціальної елітності і лідерства. При цьому слід виходити з того, що саме поняття «еліта» є надзвичайно складним, історично мінливим і залежним від різних концептуальних підходів. Всі вони об'єднані таким науковим напрямком як *теорія еліт* – світоглядна й

філософська концепція про роль і значення окремої групи людей, невеликої тісно згуртованої частини суспільства (еліти), її вплив на різні сфери економіки, політики, науки, технології, культури тощо. Ця система характеризує еволюцію наукових і соціальних досягнень (перетворень) як результат об'єднаних зусиль невеликого колективу учасників, пов'язаних між собою спільними цілями та ознаками.

Певні спроби визначитися з цим явищем та сформулювати закони його ефективного функціонування мали місце ще в роботах Конфуція, Платона, Арістотеля, Фоми Аквінського, Ніколо Макіавеллі, Фрідріха Ніцше та ін. Проте, тільки *в добу Нового часу*, з розвитком суспільно-політичної наукової думки, настало *розуміння еліти як верстви суспільства, що є невід'ємною частиною останнього та активно взаємодіє з іншими верствами*. Саме в цей час *виник сам термін «еліта»*, коли стало можливим теоретичне усвідомлення цього явища. З'явилося декілька інтерпретацій поняття «еліта», особливо тих характерних рис, які за визначенням повинні об'єднувати людей в ім'я спільної мети: деякі вважають, що елітою можуть вважатися тільки *найбільш обдаровані* люди, інші – *знатні походженням*, треті – *фінансово забезпечені і багаті*. Відповідно у *фінансовій еліти* головною ознакою елітарності зазвичай вважаються гроші, у *політичних* груп – активність членів партій, бажання діяти, у *вчених* клубів – рівень інтелекту. Втім, може бути присутнім і змішаний фактор, наприклад, інтелект і фінанси.

Засновниками теорії еліт були італійці – *Вільфредо Парето та Гаetano Моска*. *Г.Моска* визначав еліту як *сукупність найактивніших в політичному відношенні людей, зорієнтованих на владу – організовану меншину суспільства*. Таке трактування еліти розглядає останню як суто політичне явище. В.Парето висунув *концепцію «зміни еліт»*, згідно з якою *основою суспільних процесів є боротьба еліт за владу*. Політика поділяється на дві сфери: 1) еліта, правляча меншість, 2) підкорена більшість. Послідовники цієї теорії виступали проти демократії, вважаючи, що правління народу, народний суверенітет ніколи не можуть бути втіленими в життя, оскільки «людина натовпу» розмірковує ірраціонально і, не маючи необхідних знань, не може брати участі в управлінні державними справами. Тільки еліта здатна на політичну діяльність, тільки вона може забезпечити справжню свободу, прогрес і стабільність. Доступ до еліти є вільним, до неї можуть

увійти прості люди, досягнувши відповідного рівня. У суспільстві може існувати декілька еліт, що створить конкуренцію на засадах політичного й партійного плюралізму. Політична еліта (франц. *élite* – краще, відібране, вибране) – самостійна, вища, відносно привілейована група людей, наділена особливими психологічними, соціальними і політичними якостями, яка бере безпосередню участь у затвердженні і здійсненні рішень, пов'язаних з використанням державної влади або впливом на неї. Власне, йдеться про якості, які на індивідуальному рівні притаманні лідерам. Тому *феномени політичного лідерства та елітизму тісно пов'язані* між собою і взаємно переплетені, як і теорії, що їх відображають. Цей взаємозв'язок ґрунтується на їхній спільній природі. Очевидно, саме тому *в західній політології* досить часто лідерство розглядається як «*демократичне формування*» того самого рівня, що й еліта. Водночас під елітою мається на увазі група лідерів. Як засвідчує американський політолог Г. Ласвел, термін «еліта» вживається для того, щоб окреслити соціальний прошарок, з якого *«вербуються лідери»*.

Правляча еліта складається з трьох взаємопов'язаних елементів: 1) *Політична еліта*, яка є частиною правлячої, виступає носієм владних функцій. Політична еліта володіє непересічними психологічними, соціальними й політичними якостями, бере безпосередню участь у схваленні та здійсненні рішень, пов'язаних із використанням державної влади чи впливом на неї. 2) *Бюрократична еліта* охоплює представників управлінського апарату. Вони мають владні повноваження, впливають на виконання важливих державних функцій. 2) *Комунікаційна та ідеологічна еліта* – представники науки, культури, духовенства та засобів масової інформації.

Необхідність політичної еліти виводиться з поділу праці в суспільстві, який корелюється з неоднаковими здібностями людей. Так, М. Вебер владу бюрократичної еліти обґрунтував її компетентністю. І справді, керівництво суспільним життям вимагає досить високої професійної підготовки, народ же в більшості до цього не підготовлений.

В умовах формування національної держави актуальності набуває *поняття національної еліти*. Д.Донцов розглядає дане поняття в одному ряду з іншими синорнімічними поняттями – «класово свідомий пролетаріат» (на відміну від маси переважно

«несвідомого»), «національно свідомо інтелігенція», «аристократія», «правляча кліка», «тирани». На його думку, національна еліта – це політично активна меншість (еліта) задіяна у формуванні спільної для всього народу ідеї – національної. Свою позицію стосовно національної еліти обґрунтовує і **В.Липинський** в *концепції «національна аристократія»*. Він виходив з того, що ні етнографічна маса людей як така, ні тип і характер, ні мова і окрема територія самі собою, автоматично не творять нації. Це робить якась активна група, що крокує попереду у розвитку об'єднуючих, політичних цінностей, на ґрунті яких формується нація. Вона і є носієм національної ідеї. Саме для групи керує всією нацією, стоячи на чолі й політичних організаційних установ, творить певні культурні, моральні, політичні і організаційні вартості, які потім присвоює собі вся нація і якими ця нація живе і держиться. Така провідна група називається «національною аристократією». (Слово «аристократія» вживається, за Арістотелем, на означення групи найкращих у певний історичний момент серед нації людей, тому, що власне вони є організаторами, правителями і керманичами нації). Вона є носієм об'єднуючого принципу. Без двох основних прикмет, – матеріальної сили і морального авторитету – немає національної аристократії. А без національної аристократії – не може бути нації. Однак національна аристократія *має постійно оновлюватися*, щоб встигати за матеріальним життям, яке постійно модернізується, та бути спроможною вирішувати все більш складні проблеми громадянської організації.

На сьогоднішній день найбільш вживаними є декілька теоретико-методологічних підходів щодо розуміння сутності еліт.

1) *школа макіавеллістів* – Г.Моска, В.Парето, Р.Міхельс (будь-яке суспільство є елітарним за визначенням, представники еліти володіють особливими психологічними якостями, елітні кола є консолідованими, солідарними і закритими, для еліти притаманні легітимність, структурна стабільність, незмінна керівна роль у суспільстві);

2) *біологічний підхід* – О.Амман (обґрунтовує необхідність поділу суспільства на еліту й масу відмінностями генетичного характеру: приналежні до еліти люди мають цінні й вищі біологічні потенціали, а відтак і фізичні й розумові. На цей підхід спирався, зокрема, фашизм);

3) *психологічний підхід* – З. Фрейд, Е. Фромм (стверджує, що й

еліта, й маса відрізняються певними, лише їм притаманними, психологічними якостями. Оскільки більшість людей має антикультурні й антисуспільні нахили, неможливо оминати примус, який повинна здійснювати меншість. Панування меншості є необхідним, тому що масам властиві недалекоглядність і заохочення один одного до розпусних дій, а відтак вони відчують бажання підкорятись означеній меншості);

4) **ціннісні теорії еліти** – В. Ропке, Х.Ортега-і-Гассет й ін. (еліта, перш за все, це люди, які в результаті природного відбору виявилися кращими; меншою мірою простежується соціальний аристократизм, висловлюється терпляче ставлення до мас і раціонально виважена позиція стосовно демократії; «еліта – це люди, які мають в суспільстві найбільший престиж, статус, багатство, володіють інтелектуальною та моральною перевагою над масою, найвищим почуттям відповідальності...»);

5) **структурно-функціональні теорії еліт** (приналежність до еліти визначається досягненням успіху в одній із суспільно-важливих груп. Відповідно, таких груп у суспільстві є багато, і конкуренція між ними зберігає демократичне суспільство);

6) **функціонально-технократичний підхід** – Дж.Бернхем, А.Фірмат (пояснює наявність еліти як функції соціальних відносин, що полягає у забезпеченні потреб суспільства в управлінні. У межах цього напряму вказано, що через відчуження управління від власності нова еліта формується із представників усіх верств населення, а розвиток НТР спричиняє утвердження інтелектуальної еліти. Оскільки влада в цих умовах визначається лише як доступ до знань та інформації, то це, на думку представників функціонально-технократичного напряму, свідчить про перехід влади від еліти власників до еліти професіоналів, фахівців виробництва);

7) **ліволіберальні концепції еліти** – Ч.Р.Міллс (еліта знаходиться на верху державного управління і запобігає свавіллю. Еліта забезпечує собі всі привілеї. Еліта і маси розподілені. В самій еліті існують складні ієрархічні відносини; еліта є не результатом інтелектуального, психологічного й морального переважання, а наслідком зайняття командних позицій у суспільній ієрархії. Саме зайняття ключових позицій в економіці, політиці, воєнних та інших інститутах забезпечує людям владу і таким чином конститує владарюючу еліту);

8) **концепція елітарної демократії** – Й.Шумпетер (еліта – це

суспільне явище, яке неможливо усунути, хоча воно є негативне, адже продукує соціальну нерівність. Демократія – це лише новий, досконаліший спосіб рекрутування еліт та контролю над ними);

9) **концепції множинності (плюралізму) еліт** – Р. Міхельс (заперечують існування еліти як єдиної привілейованої і відносно згуртованої групи й доводять наявність багатьох еліт: політичної, економічної, наукової, художньої, релігійної та ін. Вплив кожної з них обмежений специфічною для неї сферою діяльності. Жодна з еліт не здатна домінувати в усіх сферах суспільного життя. Множинність еліт визначається суспільним поділом праці та багатоманітністю соціальної структури суспільства. Кожна з багатьох базисних соціальних груп – етнічних, демографічних, професійних, регіональних та інших – формує свою власну еліту, яка відображає її інтереси, захищає її цінності й водночас активно впливає на розвиток групи).

В сучасному українському науковому середовищі поняття еліти пов'язують з його **етимологічним значенням**, яке має два аспекти: 1) еліта володіє якимись інтенсивно, чітко і максимально вираженими рисами, концентрує в собі певні якості; 2) оцінка цих якостей як найвищих здійснюється за тою чи іншою шкалою виміру. Звідси формулюються базові дефініції: 1) Еліта – це верхні прошарки суспільства, групи, що займають в ньому **вищі чи провідні позиції** (владні, економічні, професійні та ін.). 2) Еліта – це сукупність відносно замкнутих груп, **доступ до яких обмежений** та регулюється механізмом достатньо жорсткого відбору. 3) Еліта – це групи, що **володіють особливими культурними орієнтаціями та менталітетом**, образом життя та діями, що відділяють їх від іншого населення, підтримуючи з ними відчутну соціальну дистанцію. Елітні норми для населення високо привабливі, але при цьому малодоступні.

Разом з тим довготривала **монополія політологів** на дослідження еліти, яка відображається у дефініції «Еліта – це **особливий прошарок політичної еліти**, що перебуває при владі або здійснює безпосередній вплив на неї» (Л. Мандзій) свідчить про заангажоване її сприйняття **як суто політичного явища**, яке не має місце поза політичним життям. Тому теоретичні надбання елітології виявилися **недостатньо придатними** для опису аналогічних процесів **в бізнесі, культурі, мистецтві та державному управлінні**.

Це змушує *звернутися до сучасних досліджень еліти*, які піднімаються до філософського рівня обґрунтування, про що свідчить наступне її розуміння: «Еліта є *визначальною силою історичного (в тому числі й політичного) процесу, творцем семантичного поля культури, резонатором та регулятором всіх суспільних змін*» (К.Баранцева). Така достатньо широка характеристика, з одного боку, не має чітких критеріїв, за якими визначається належність суб'єкта до еліти чи ні, але, з іншого, – дозволяє зрозуміти важливість та масштабність існування еліти в суспільстві.

Таким чином, в результаті аналізу теоретичних надбань елітології можна визначити наступні *характерні риси еліти*: 1) це не просто група людей, а *частина суспільства* – його верства, яка активно *взаємодіє з іншими верствами*; 2) ця верства вирізняється від всього іншого суспільства наявністю певних можливостей, що походять від *здібностей* цих людей та часто закріплені у вигляді *привілеїв*; 3) ця група людей має *вплив* (зазвичай – керівний, але далеко не завжди) на все суспільство чи ту його частину, елітою якої вона є.

Еліта є *внутрішньо диференційована і має складну структуру*, яку складають *різні типи й види еліт*, що дає право говорити про неї у множині. Виокремлення елементів структури політичної еліти, її поділ на типи й види можуть здійснюватись *за різними ознаками*. Найбільш загальними з них є *місце в політичній системі та обсяг владних повноважень*. За місцем у політичній системі еліта поділяється на правлячу і неправлячу (контреліту). *До правлячої еліти* належать усі ті, хто прямо чи опосередковано бере участь в управлінні суспільством, а *до контреліти* – такі особи, які наділені характерними для еліти якостями, але внаслідок свого соціального статусу чи різних перешкод не мають доступу до управління (політична опозиція).

За часом і засобами утвердження панування політичні еліти поділяються на традиційні і сучасні. Влада *традиційних еліт* спирається на традиційні цінності: звичаї, традиції, знатність походження, власність на землю, військову доблесть, релігійні заслуги тощо. Відповідно до цих цінностей виокремлюються такі складові політичної еліти, як родова знать, земельна аристократія, воєнна еліта, релігійні ієрархи і т. п. Влада *сучасних еліт* базується на сучасних цінностях, до яких належать, зокрема, промисловий

(особливо фінансовий) капітал, освіченість, професійні досягнення та ін. Відповідно, до сучасних еліт належать підприємці, освічені політичні лідери, представники науково-технічної інтелігенції, мистецтв тощо, але не всі, а лише ті, хто безпосередньо чи опосередковано займає владні позиції або має можливість істотно впливати на прийняття політичних рішень.

За обсягом владних повноважень поділяються на вищі, середні і адміністративні. До **вищої еліти** належать ті, хто приймає найбільш значущі для всього суспільства політичні рішення – глава держави, голова парламенту, прем'єр-міністр, голова Верховного суду, а також ті, хто обіймає високі пости в законодавчій, виконавчій та судовій гілках влади (безпосереднє оточення глави держави, голови парламенту, прем'єр-міністра, керівники центральних органів виконавчої влади, провідних політичних партій, політичних фракцій у парламенті). У кількісному відношенні вища еліта складає в країні 100-200 осіб. **Середня політична еліта** формується з великої кількості виборних посадових осіб – члени парламенту, губернатори, мери великих міст, лідери різних політичних партій і провідних груп інтересів тощо. В її середовищі є своя диференціація, однак усі її представники є виборними, а не призначуваними особами. **Адміністративну еліту** складає вищий прошарок державних службовців (чиновництва), які займають вищі позиції в міністерствах, департаментах, комітетах та інших органах державного управління. На посади вони не обираються, а призначаються.

За змістом діяльності і функцій політична еліта поділяється на **партійну, воєнну, адміністративну та ідеологічну**.

За ставленням до влади і місцем у системі владних відносин політична еліта поділяється на **правлячу** – ту, яка безпосередньо володіє державною владою, і **неправлячу (опозиційну) контреліту**, тобто ту, яка веде боротьбу за владу.

Відповідно до правочинності і законності володіння державною владою еліта поділяється на **легітимну і нелегітимну**. Дана класифікація є досить неоднозначною. Зазвичай легітимною вважається влада, освячена правом і законом. Однак на практиці досить часто на право, закон, конституцію посилаються насильницькі, тиранічні, диктаторсько-поліційні режими, які не мають авторитету серед мас, тобто їхня легітимність є суто формальною.

Еліти можуть поділятися на відкриті й закриті. еліти, які. **Відкриті еліти** – такі, що допускають поновлення своїх рядів знизу доверху за рахунок нижчих верств або окремих представників інших еліт, у тому числі й супротивників. Неперервне внутрішнє оновлення гарантує їхню стабільність. До інших особливостей відкритих еліт слід віднести наступні: 1) особисті досягнення в певній галузі; 2) професіоналізм і компетентність; 3) конкурентний або змагальний спосіб добору; 4) чутливість до громадської думки; 5) саморегуляція. **Закриті еліти** – це замкнені кастові групи, для яких характерні такі основні ознаки: 1) недопущення представників нижчих верств; 2) відсутність спонтанності у формуванні; 3) особисті досягнення цінуються, але головне — відданість системі, цінностям, лідерові (вождю); 4) ієрархічна підпорядкованість знизу доверху; 5) некритичне ставлення до директив згори; 6) байдужість до громадської думки; 7) зайняття посад за принципом особистої відданості тощо.

Еліту поділяють: **за особистими якостями** – на статичну і виконавчу; **за типом впливу** – на професійну і групову; **залежно від форми правління** – на традиційну, внутрішню і зовнішню; **за стилем правління** – демократичну, ліберальну, авторитарну. Що ж до добору еліт, то **К.Мангайм** визначає **три типи**: 1) на основі крові; 2) на основі приватної власності; 3) на основі інтелектуальної продуктивності. На його погляд, **еліта крові** характерна для доіндустріального суспільства, **еліта багатства** – для індустріального, а **еліта продуктивності** – для постіндустріального.

Розгляд **другого питання** – «Основні риси державно-управлінської еліти» передбачає виявлення специфічних характеристик державно-управлінської еліти. Треба виходити з того, що термін **«державно-управлінська еліта»** використовується для позначення еліти в окремій сфері державного управління. Такому терміну передував інший – **«управлінська еліта»**, що означає сукупність керівників (суспільна група), наділених формально визначеними управлінськими повноваженнями, що визнаються об'єктами управління, у системі санкцій і покарань, завдяки чому справляють організуючий вплив на об'єкти управління шляхом реалізації владних повноважень (Ю.Конотопцева). Обидві є формами еліти управлінської. Отже, **державно-управлінська еліта** – це сукупність громадян, які займають відповідальні посади в

державних установах (насамперед в органах влади) та наділені повноваженнями для прийняття рішень, що впливають на функціонування і розвиток суспільства та держави (Ю.Конотопцева). **Основними критеріями**, за якими визначається державно-управлінська еліта, є: 1) **масштабність діяльності** (національна та регіональна), 2) **положення в ієрархії** (найвищі посадовці в державі, які безпосередньо приймають управлінські рішення, та особи, які забезпечують прийняття та організують виконання рішень), 3) **відкритість** (відкрита або закрита).

Оскільки **державне управління тільки нещодавно отримало визнання окремого від політики явища**, цей тип еліти **необхідно вирізняти від еліти політичної**, з якою державно-управлінська тривалий час ототожнювалася.

Дослідженню проблемі державно-управлінської еліти значну увагу приділяли **видатні філософи минулого**: Ж.-Ж.Руссо, Ш.Монтеск'є, Т.Гоббс, а **дослідженню теорії еліт** – Г.Моска, В.Парето, М.Вебер, Ф.Ніцше, О.Шпенглер, Х.Ортега-і-Гассет, Р.Міхельс та ін. Із **вітчизняних науковців** витоки, сутність та перспективи теорії еліт вивчали В.Кремень, В.Ільїн, С.Пролеєв], О.Крюков, В.Пилюпенко. Італійський політолог **Г.Моска** одним з перших здійснив поділ будь-якого суспільства на дві різні за соціальним становищем групи та визначив **два класи осіб: керівників і керованих**. До речі, терміни **«політичний клас» та «правлячий клас»** ввів саме він. **В.Парето** доводить, що світом завжди управляла і має управляти еліта, наділена особливими психологічними і соціальними якостями. Еліта, у свою чергу, поділяється на правлячу, що виконує управлінські функції, і неправлячу – контреліту, що має елітні якості, але не має на конкретний момент доступу до управління. Науковець виокремлює **два типи правлячої еліти**: це **“лисиці”** – ті, що сповідують демократичні методи управління, такі як переговори та переконання, і **“леви”** – ті, що використовують **авторитарні методи керівництва**. Але, звичайно, якими б не були методи, **основним критерієм оцінки правлячої еліти є ефективність управління**. Макіавеллівським підходом до вивчення еліти характеризуються роботи дослідника **Р.Міхельса**, який елітологію аналізує з погляду невідворотності елітарності будь-якого суспільства.

Існують **різні методологічні підходи** щодо визначення державно-управлінської еліти: стратифікаційний, альтиметричний,

меритократичний, аксіологічний тощо. **Стратифікаційний підхід** виходить з уявлення про суспільство як сукупності багатьох різних соціальних груп, виокремлення яких відбувається за критеріями: професійним, демографічним, соціально-статусним, культурним, освітнім рівнем і характером доходів тощо. Згідно з **альтиметричним підходом (структурно-функціональним)**, еліта це ті, хто має владу та вплив безвідносно до їх розуму та моральних якостей (Гаetano Моска). **Меритократичний підхід** постулює думку, що еліта це лише ті, хто є найбільш розумними, талановитими і моральними (Вільфредо Парето). **Ціннісний, або аксіологічний підхід** в основу бере тезу про те, що еліту утворюють люди, яким притаманні особливі якості, які утворюють суспільну групу, згуртовану на основі турботи про спільне суспільне благо. Ціннісний підхід **вимагає особливих моральних та інтелектуальних якостей**. Так, на думку відомого іспанського філософа Х.Ортега-і-Гассета, головною властивістю еліти є найвище **відчуття відповідальності**, а французького соціолога О.Конта – **раціональність**. Еліта будується не за принципом «блакитної крові», а за принципом раціональності, висувається самим суспільством, яке постійно вдосконалює своїх керівників.

Державно-управлінська еліта – це сукупність громадян, які займають відповідні посади або місця в суспільстві і наділені правом прийняття рішень, що впливають на функціонування та розвиток держави. Державно-управлінська еліта має певні **відмінності від інших типів еліт**, перш за все – від політичної: 1) до неї входять **тільки працівники органів влади**; 2) державно-управлінська еліта **має домінуюче становище відносно інших видів еліти**, в тому числі – політичної. Тобто, вона є елітою навіть відносно всіх інших видів еліти (елітою з еліт). 3) особи, які входять до державно-управлінської еліти, мають **можливості приймати рішення** від імені суспільства. В цій еліті **відсутня міжінституційна та міжорганізаційна конкуренція**. **Доцільність та ефективність** державно-управлінських рішень майже **неможливо формалізувати**. Механізм функціонування цього типу еліти є суперечливим. З одного боку, він сприяє її демократичності, але з іншого, – дозволяє проявлятися всім людським слабкостям і недолікам, що потребує постійної ротації (оновлення) еліти.

У **третьому питанні** – «Розвиток державно-управлінської еліти в Україні» необхідно простежити історичний шлях

формування державно-управлінської еліти в Україні та визначити основні її якісні характеристики. *Сучасний стан* державно-управлінської еліти в незалежній Україні можна краще зрозуміти лише прослідкувавши її *еволюцію в минулому*. При цьому слід враховувати, що якість української державно-управлінської еліти в плані її національної орієнтованості історично змінювалась в залежності від процесу становлення самої української державності, де етапи набуття, збереження і захисту власної державності чергувалися з періодами її втрати.

Починаючи з *перших державних утворень* східних слов'ян, можна достатньо чітко визначити ті суспільні групи, які виділялися своєю активністю в політичному та громадському житті. На тлі формально рівного у правах і можливостях населення фактично виділялися в окремі верстви лише жерці та воєнки. Жерці виконували обслуговуючо-обрядову функцію, а влада належала воїнам, які і стали правителями. Це були початки зародження української еліти, яка ще не була кастою і відрізнялася відкритістю.

В новій державі – *Київська Русь* (882–1240 рр.) – все населення умовно ділилося на *три категорії*: вільні, напіввільні і залежні люди. Верхівку вільних людей складали *князь та його дружина* («княжі мужи»). Спочатку правовий статус княжих мужів відрізнявся від земської верхівки. Але вже *в XI ст.* ці дві групи з'єдналися в одну – *боярство*, яке займало вищі посади в адміністративних структурах. З часом відбулася *диференціація еліти*: великі та менші бояри. Вони були привілейованою частиною суспільства, але ще не перетворилося за закритою касту. Поступово боярство повністю відділилося від місцевої еліти та перетворилося на *еліту економічну – купців*, які з часом формують місцевий патриціат. *Після хрещення Русі* з'явилася нова верства, окрема група населення – *духівництво*, яке на відміну від відрізнялося своєю більшою залученістю до суспільного життя. Воно мало внутрішню диференціацію і поділялося на «*біле*» (рядові священики) та «*чорне*» (монахи та виділені з їх числа керівники й організатори життя всього духівництва). Тісний взаємозв'язок церкви з державою став механізмом перетворення чорного духівництва на *окремий вид еліти*. Через заклопотаність еліти військово-політичними справами всі соціально-гуманітарні справи були передані церкві. В результаті чорне духівництво почало відігравати провідну роль в таких важливих сферах державного

управління, як соціальний захист, охорона здоров'я, освіта та навіть мистецтво. В масштабах всієї держави почав зароджуватися новий вид еліти – *гуманітарна*.

Внаслідок інтеграції одного з уламків Київської Русі до католицького цивілізаційно-ментального простору виникло *Галицько-Волинське князівство* (1199–1392 рр.). Провідними соціальними групами тут були *князі, боярство та духівництво*. Найбільш важливу роль в суспільному житті відіграло *боярство (крупне та дрібне)*, склалася *боярська аристократія*, що мала надзвичайно великий вплив на внутрішню і зовнішню політику держави. Дрібне боярство було на службі у князя і отримувало від нього землі (володіло ними, поки було на службі). Боярство вже стало *закритою кастою*. До пануючої групи приєдналася *верхівка духівництва*, яка, проте, не стала окремим типом еліти. В цілому в давньоруській державі мала місце еліта тільки одного типу – *політична*. Вона монополює виконувала функції еліти всього суспільства, але незалежно від неї почали формуватися еліти інших типів – *економічна та гуманітарна*. Заклопотана виключно своїми політичними справами, політична еліта занадто відірвалася від народу та втратила його підтримку. В результаті держава виявилася беззахисною перед навалами іноземних завойовників.

Внаслідок занепаду Галицько-Волинського князівства із послідуною литовською окупацією утворилася литовсько-руська держава – *Велике князівство Литовське (1236– 795 рр.)*. Зміна правлячої династії (Рюриковичів на Гедиміновичів) не мала наслідком зміну способу функціонування держави. Це свідчить про відсутність для політичної еліти конкуренції з боку інших еліт, та поступове зниження політичного впливу князів та боярства. У зв'язку з остаточним ствердженням писаного права (Литовські статuti) *еліта стає повністю закритою, окрім духівництва*. В цей час інтенсивно продовжили розвиватися зародки еліти нового типу – економічної: *інституція боярства трансформувалася в інституцію землевласників*: великі бояри стали називатися *магнатами*, дрібні – *шляхтою*, які належали до пануючої групи у Литовсько-польській державі. *Магнати* в результаті свого залучення до політичних процесів швидко *полонізувалися*, а шляхта, що була відсторонена від загальнодержавної політики, полонізувалася меншою мірою і залишилась носієм національних культурних традицій. Однак така українська за своїм національним

характером шляхта втратила своє місце у верхньому прошарку суспільства і **не мала впливу** на політичне життя всієї держави. Існуюча ж державно-управлінська еліта, хоча частково і складалася з представників українства, насправді його інтереси не захищала. В цей час інтелектуальний потенціал українського народу почав реалізовуватися через духівництво. Внаслідок цього **духівництво** остаточно **стає гуманітарною елітою**. Великого значення для розвитку суспільства в цей час почали набувати **братства**. Вони займалися культурницькою і освітньою діяльністю і зосереджували в собі провідну частину світського суспільства. І якщо гуманітарна еліта в цей час була безперечно церковна, то саме братства стали зародками **демонополізації** цього типу еліти. Таким чином, від початку в Україні мала місце **лише політична еліта**, яка уособлювала в собі всі інші типи еліт. З початком польського панування та остаточно залучення України до європейського цивілізаційного простору з'являються й інші різновиди еліти – **економічна та гуманітарна**.

В II половині XVII ст. постала **українська козацька держава**. Влада в країні перейшла до козацького стану, організованого у Запорізьке військо, який тепер займав провідне місце. До панівної частини населення тепер входила передусім **козацька старшина на чолі з гетьманом**. Саме в козацькій державі **розпочався процес формування української державно-управлінської еліти**. З військової старшини утворилися органи влади української держави. Система державного управління цієї держави була більш розвинута, ніж навіть в Польському королівстві. Однак тогочасне українське суспільство виявилось не готовим до цього. В результаті особи, які перебували на службі в цих органах влади, перетворилися на досить **потужну корпорацію**, що почала відігравати визначальну роль в державі. **Гетьманський уряд** почав перетворюватися на державно-управлінську еліту. Певний час еліта залишалася відкритою, пізніше з поступовим набуванням старшини певних привілеїв у козацькому війську почали з'являтися **нові елітні установи**. Це була нова шляхта, яка свої претензії спирала на старе право. Із посиленням на Україну впливу **Московії** цей процес ставав більш інтенсивнішим наближаючи українське суспільство до московського аристократичного устрою. З'явилася **нова державно-управлінська еліта**, яка почала змінювати гетьманів залежно від політичної ситуації. Але неспроможна визначати стратегічні пріоритети

розвитку всієї держави, ця еліта не впоралася з усім обсягом державних справ. Московському царату довелося застосовувати значний комплекс заходів, щоб підпорядкувати собі українську державу. Однак це стало можливим лише після остаточної *інтеграції української державно-управлінської еліти до адміністративного апарату російської держави*.

Під час перебування *в складі Російської імперії* відбулися докорінні зміни складу панівної верстви українського суспільства. Суспільний устрій України був приведений у відповідність до суспільного устрою Росії. Поступово продовжувався процес зрівняння української шляхти та старшини в правах з російським дворянством. У цей час в результаті науково-технічного прогресу відбулася подальша *структуризація гуманітарної еліти*, що призвело до появи *наукової еліти*. *В кінці XIX на поч. XX ст.* одне з провідних місць в політиці держави поступово займає і *буржуазія*, тим самим створюючи *економічну еліту*. Проте в провідних галузях промисловості України, особливо в металургійній і вугільній, панувала не українська і навіть не російська буржуазія, а *західноєвропейська*. Це були заохочені царизмом, капіталісти Франції, Бельгії, Англії, Німеччини, США. Провідні верстви української інтелігенції вже *виступають культурною елітою*. В середовищі просвіченого українства (представленого не тільки українцями) зароджується концепція української національної ідеї (Кирило-Мефодіївське братство), спостерігається захоплення різними політичними вченнями (марксизм, анархізм, соціал-демократія, націоналізм), концептуалізація поняття «національна еліта» (Дм.Донцов, В.Липинський), що сприяє формуванню уявлень про шляхи політичних перетворень в Україні і зародженню кістяка *української політичної еліти*. Разом з тим державно-управлінська структура, що діяла на території України, представляла собою частину цілісної Російської імперської системи, що реалізовувала політику останньої.

На початку XX ст. більша частина дворянства і провідної інтелігенції змушена була виїхати *за кордон*, а та їх частина, що змогла пристосуватися до нового суспільного ладу, в більшості своїй не мала шансів на участь в політичному процесі.

За часи *Радянської влади* була створена *нова політична еліта* – *Комуністична партія*, що зайняла провідне місце та *оголосила себе єдиною*. Себе в державі та саму державу в суспільстві

тогочасна політична еліта вважала «надбудовою» над соціальним загалом. Встановлений нею порядок кінець-кінцем призвів до того, що суспільство змінило політичні інституції. Але саме суспільство виявилось нездатним на *«елітотворення»*. *Політична еліта* змушена була втрутитися до інших сфер суспільного життя та формувати еліту в цих галузях. В такий спосіб були організовані *нові економічна, наукова та мистецька еліти*. Була сформована і *нова державно-управлінська еліта*.

З 20-х років ХХ століття в радянському суспільстві почала народжуватися нова верства – *чиновництво*. По мірі формування тоталітарного режиму воно все більше підпорядкувало собі інші сфери суспільного життя: економіку, науку, мистецтво. Відбулося *зрощування чиновництва з партійним апаратом* – виникла *радянська державно-управлінська еліта*, яка отримала назву *«номенклатура»*. Буквально це поняття означає: 1) перелік посад, кадри яких затверджують вищі органи; 2) працівники, призначені чи затверджені вищими органами на якісь посади; бюрократія, чиновництво. Особливу роль номенклатура відігравала в партійно-управлінській структурі *радянської системи* (М.Восленський) як спосіб впорядкування партійного контролю над кадрами (звідси поняття *«радянська номенклатура»*, що вживалось паралельно з іншими спорідненими поняттями – «працівники партійного апарату», «радянські службовці», «керівники (функціонери) громадських організацій» тощо). Навіть протягом 1990-х – початку 2000-х рр. науковці – представники пострадянського простору, говорячи про радянську політичну систему, в одному синонімічному ряді вживати слова «номенклатура», «чиновництво», «апаратники», «функціонери», «управлінці», «бюрократи». Крім того, набув поширення і запозичений у західних політологів термін «політична еліта», який теж почав уживатися в тісному контексті з названими означеннями. Однак, зарубіжні вчені розглядають поняття «номенклатура» переважно з позицій елітизму та методологічного плюралізму, а радянську систему як уособлення антидемократичності і тоталітаризму. Тому, виходячи з теорії тоталітаризму (Г.Арендт, К.Фридрих, З.Бжезинський та ін.), вони заклали підвалини трактування номенклатури як політичного апарату, на який покладалися передусім контрольні функції. Заради підпорядкування всіх проявів суспільного життя вищі номенклатурні структури *узурпували* право визначати коло осіб,

яким і належали управлінські функції на всіх рівнях згори донизу. Англійські радянологи Е.Модслі та С.Вайт розкрили закономірності кар'єрних шляхів вищої номенклатури країни, що передбачало **створення системи власних привілеїв і пільг**. Завдяки цьому номенклатура виокремлювалася у соціалістичному суспільстві як його **особлива каста** управлінців. Виходячи із специфіки стратифікації радянського політично-управлінської структури, пропонується **не ототожнювати поняття «політична еліта» і «номенклатура»**, оскільки «політична еліта» – це не вся номенклатура, а лише верхня її частина (Р.Страєр, Р.Блеквелл, Д.Лейн). Однак це не позбавляє номенклатуру її державно-управлінської функції, яка полягала у здійсненні політичного керівництва суспільством та керівництво матеріальним виробництвом. При цьому, перша функція була домінуючою. **Критерії**, за якими розрізнялася номенклатура, були наступні: 1) за партійним органом, що включив дану особу до номенклатури; 2) за вищестоящим партійним органом, що санкціонував дане включення; 3) за характером номенклатурної посади. Відповідно до визначених критеріїв **номенклатура поділялася** на основну та контрольно-облікову, а також на штатну та виборну. **Основна номенклатура** – це перелік посад того партійного органа, який приймає рішення про призначення (затвердження, рекомендацію) особи на номенклатурний пост. **Контрольно-облікова номенклатура** (була скасована у 1989 р.) – це перелік посад, призначення на які узгоджується органом, який завдяки цьому отримує статус вищого органу (тобто, цей орган таким чином контролює та веде облік посад в підпорядкованих органах). **Штатна номенклатура** – це перелік штатних посад в апараті органу влади, на які особи призначаються (всі відповідальні робітники парторганів, керівні робітники державних органів, а також особи, що займають ключові адміністративні посади у колгоспах, кооперативах, наукових організаціях, творчих союзах та ін.). **Виборна номенклатура** – це перелік посад, на які призначалися особи, що проходили процедуру формального обрання «знизу», але які були попередньо «рекомендовані» контролюючими партійними органами. До виборної номенклатури входять члени та кандидати ЦК та Центральної ревізійної комісії, депутати Верховної та місцевих рад, секретарі парторганізацій, члени різних комітетів: захисту миру, радянських жінок, антисіоністського та ін. Оскільки виборів у СРСР

не було, то претенденти до виборної номенклатури призначалися тимчасово для перевірки можливості їх використання на інших посадах штатної номенклатури. Таке визначення *характеризує* вже не тільки та не стільки політичну еліту, скільки *вищих посадовців органів влади, які безумовно мають всі підстави визнаватися як окремий тип еліти*. Разом з тим цікаво відзначити, що така еліта – специфічний вид еліти, який формувався за принципом *класового відбору*, а таму перевага при підборі кадрів надавалася вихідцям із робітничого і селянського середовища та випускникам технічних закладів. Натомість гальмувалось залучення до неї представників наукових, гуманітарних та культурних сфер. Ще однією характерною рисою такої еліти була установка на *цінності інтернаціоналізму*, який в у всіх республіках СРСР завжди виступав з російським обличчям (пріоритет російської історіографії, російської мови, російської культури тощо). Іншою стороною такого інтернаціоналізму було відверто негативне ставлення до місцевого національно-специфічного чинника, що означало переважно *антинаціональну світоглядно-ідеологічну орієнтованість* місцевого чиновництва (українське номенклатурно-партійне чиновництво повністю відповідало подібним характеристикам). У будь-якому разі подібна партійно-політична еліта виявилась *неспроможною визначити пріоритети розвитку радянської держави, внаслідок чого Радянський Союз припинив своє існування*.

Незалежна Україна постала *1991 р.* значною мірою *як наслідок політичного компромісу* та ситуаційної взаємодії *між «самостійницькою» частиною місцевої комуністичної номенклатури («територіальною елітою») та націонал-демократичною опозицією («національною елітою»)*. Без сумніву, зміна політичної ситуації в країні внесла свої корективи в діяльність усієї системи влади, проте непроведена ротація управлінських кадрів і слабка динаміка кадрового оновлення за рахунок національно-демократичної молоді загальмували процес державотворення в Україні, де на тлі збережених уламків попередньої командно-адміністративної системи міцно закріпилася олігархічна форма політичного правління. Остання відповідним чином вплинула і на стан української політичної еліти, яка найчастіше стала опікуватися більше власними і клановими інтересами, ніж державними, заважаючи реалізації основних

конституційних положень України стосовно державного устрою, демократичних перетворень, базових цінностей. Олігархізація влади також негативно вплинула і на систему управління та державно-управлінську еліту, культивуючи в її середовищі такі нездорові риси як корпоративізм і патримоніальні зв'язки, зловживання службовим становищем, участь в корупційних схемах і лобізм, а також відсутність належного рівня культури і патріотизму, що віддаляє її від найбільш прогресивної складової української національної еліти. При цьому слід додати, що якраз патріотично налаштована інтелектуальна частина національна еліта в Україні поступово була відсторонена від офіційної політичної діяльності і державного управління. Свій українсько-патріотичний дух і політичну активність вона періодично демонструвала переважно в періоди «майданів»: «Україна без Кучми» (2000-2001 рр.), «помаранчева революція» (листопад – грудень 2004 р.), «революція гідності» (листопад 2013 – лютий 2014 рр.).

Разом з тим, система державного управління і державної служби в Україні поступово зазнає реформаторських змін через удосконалення нормативно-правової бази, активну науково-методичну роботу центрів дослідження державно-управлінської діяльності, що враховує передовий вітчизняний і зарубіжний досвід, та систему підготовки та перепідготовки кадрів. Важливими моментами тут є намагання поєднати особливості державно-управлінської діяльності в контексті відстоювання національно-державних інтересів і тенденцій глобального світу з його комплексом економічних, політичних, техніко-технологічних, екологічних і гуманітарних проблем, що набуває концептуального осмислення на вищому рівні державно-управлінської системи. Отже, **створення дійсно державницької державно-управлінської еліти** – є одне із пріоритетних завдань розвитку політичної системи нашого суспільства. Якщо раніше в процесі такої підготовки акцент робився на засвоєнні управліннями певної системи професійних знань, навичок організаційно-управлінської роботи, високої політико-правової культури, то сьогодні на перший план висуваються завдання розвитку широких світоглядних уявлень, усвідомлення пріоритету цінностей держави над приватними цінностями, почуття патріотизму і відповідальності за долю українського народу і української держави – всього того, що **відповідає критеріям державно-управлінської еліти** як провідної

ланки в структурі державної служби.

У **четвертому питанні** - «Лідерство в державному управлінні та соціальній роботі» необхідно проаналізувати механізм удосконалення управлінської діяльності через феномен лідерства, показати його роль у такій сфері державної служби як соціальна робота. Треба розпочати з розповсюдженого переконання, що **керівна посада та влада** є найдієвішими інструментами ефективного управління. В той же час теоретики управління **розрізняють**: 1) **формальну владу**, засновану на офіційному визнанні права особи віддати накази підлеглим, 2) **неформальне лідерство**, спричинене особистісними якостями людини та пов'язане з морально-психологічним кліматом в колективі. Далеко не завжди особа, що має формальну владу та неформальний лідер збігаються в одній персоні. І це накладає додаткові складності в процесі управління. Виділяються наступні **відмінності** між лідером та керівником: 1) **керівник** здійснює регуляцію **офіційних відносин всередині колективу**, в той час як **лідер** покликаний **впливати на міжособисті зв'язки в групі**; 2) **лідерство** як феномен має місце **тільки в межах певної групи**, а **керівництво** пов'язано з усією системою суспільних відносин **в масштабах макросередовища**; 3) **керівник визначається в результаті формальної процедури**, в той час як **лідер визначається стихійно**; 4) **керівництво є стабільним явищем**, а **лідерство виникає стихійно** та залежить від настроїв в колективі; 5) **керівництво підлеглими має чітку систему різноманітних санкцій, яких у лідера немає**; 6) **процес прийняття управлінського рішення керівником є досить складним та обумовленим багатьма формальними обмеженнями**, в той час як **лідер не має таких обмежень щодо прийняття рішення**; 7) **сферою діяльності лідера є тільки конкретна мала група**, членом якої від обов'язково повинен бути, а **керівник діє в значно ширшому просторі**, в якому він цю групу представляє.

Наявність неформальних лідерів фактично створюють **паралельні організаційні структури в колективі**, як в окремому підрозділі, так і в усьому органі влади. Хоча дуже рідко неформальний вплив лідера виходить за межі всієї установи. Тому, в разі якщо лідер не є формальним керівником, надзвичайної важливості набуває необхідність **безконфліктності між ними** та використання лідера для додаткового впливу на колектив. **Наявність неформального лідера** в органі влади **часто**

сприймається негативно (особливо керівником). Вважається, що начебто керівник є нездатним здійснювати управління суспільними процесами, якщо не може досягти абсолютної керованості в своїй установі. Тому **неформальні лідери** негайно після виявлення **отримують славу опозиціонера та зазнають неприязного відношення з боку керівництва**. Така позиція викликана нерозумінням керівниками різниці між керованістю та всевладдям. Адже орган влади, незважаючи на свою специфіку, залишається колективом людей, в якій діють всі закони, загальні для всіх організацій, всіх людських колективів у світі. І в органі влади також є місце неформальному лідеру, треба тільки вміти співіснувати з ним та, якщо вдасться, використовувати його.

Виділяють **п'ять позицій**, на яких засноване лідерство:

1) **ВЛАДА ЧЕРЕЗ СТРАХ**. Вона має місце за умов, коли виконавець вірить, що лідер має можливість карати таким чином, який перешкодить йому задовольнити якусь потребу, або взагалі може спричинити якісь інші неприємності. Така форма влади ефективна лише за умови її підкріплення досконалою системою контролю, яка в свою чергу вимагає багато витрат.

2) **ВЛАДА ЧЕРЕЗ ВИНАГОРОДУ** заснована на переконанні підлеглого, що лідер має можливість задовольнити якусь його потребу. Це найстаріша та найвпливовіша форма влади, яка **є більш ефективною, ніж вплив через страх**, оскільки дає позитивні стимули для якісного виконання роботи. Однак, ця влада є ефективною лише за умов, що лідер зможе точно визначити, що саме може служити винагородою.

3) **ЕКСПЕРТНА ВЛАДА заснована на переконанні в компетентності лідера**, вірі у володіння ним спеціальними знаннями, які дозволять задовольнити певну потребу. Ця форма влади розповсюджується останнім часом все більше та стає все ефективнішою, що викликано зростанням складності різних технологій та збільшенням розмірів організацій.

4) **ВЛАДА ЧЕРЕЗ ПРИКЛАД** («еталонна влада») **грунтується на привабливості характеристик чи властивостей лідера**, бажанні бути схожим на нього. Такий вид впливу тісно пов'язаний з явищем **«харизми»** -- алогічним впливом особи на відчуття та свідомість людей, викликаним особливими якостями її носія. Серед державних службовців таких «харизматичних» лідерів надзвичайно мало, практично всі вони -- формальні керівники органів влади.

5) **ТРАДИЦІЙНА («ЗАКОННА») ВЛАДА** заснована на вірі в право лідера віддавати накази, в той час як інші повинні ці накази виконувати. Це найрозповсюдженіша форма влади -- вплив формальних керівників здійснюється саме через законну владу. Останнім часом ефективність цієї форми впливу зменшується, оскільки вона заснована на глибинних культурних цінностях, які сьогодні інтенсивно змінюються (покура, яка вважалася чеснотою від часів запровадження на Русі православ'я, стає все менш привабливою).

Будь-яке лідерство здійснюється за одною з описаних форм, незалежно від того, формальне воно чи неформальне. Завданням керівника є не припустити негативного впливу неформального лідера та, якщо можливо, використовувати його, а не боротися з ним. А для цього необхідно визначити природу цього лідерства та навчитися використовувати його. **Р. Бейлз** виявив **два типи лідерів**, які зазвичай виникають **в малій групі** -- інструментальний та емоційний: 1) **інструментальний лідер** -- член групи, який завдяки своїй особливій компетентності в якійсь сфері діяльності бере на себе ініціативу та координує спільні зусилля з досягнення мети роботи всього колективу; 2) **емоційний лідер** -- це особа, яка забезпечує оптимальне врегулювання міжособистих відносин в групі, турбується про морально-психологічний клімат (зазвичай є всезагальним улюбленцем, виконує в колективі функції радника, арбітра, для формального оформлення свого впливу обирає посаду керівника профспілкової організації). Найбільшої ефективності колектив досягає тоді, коли **інструментальним лідером є його формальний керівник, а емоційним -- його заступник**.

Особливої актуальності проблема співвідношення керівництва та лідерства набуває останнім часом в зв'язку із **зростанням освітнього рівня персоналу**. Вже практично всі державні службовці мають вищу освіту. З'явилися органи влади, в яких є цілі підрозділи, укомплектовані працівниками, які мають вчений ступінь. Такий високий освітній рівень зменшує інтелектуальний бар'єр між керівниками та виконавцями. Тому навіть неформальним лідерам все важче стає зберігати свої позиції. Це дає можливість приборкати неформальних лідерів та навіть підвищити якість роботи шляхом використання **нових форм управління**: 1) переконання та 2) участь в прийнятті рішень.

В аналізі форм лідерства державних службовців доцільно вести

мову про *лідерство керівника, лідерство команди та самолідерство* і визначити їх як основні форми лідерства державних службовців.

Лідерство керівника є досить проблемною формою лідерства в організації. Керівник на всіх рівнях організації виступає як лідер, оскільки саме він визначає цілеспрямованість і продуктивність роботи колективу. Визначають *два блоки лідерських якостей* держслужбовців: «*базові*» та «*спеціальні*» лідерські якості. До блоку «*базових*» лідерських якостей керівника слід віднести: а) здатність до лідерства; б) орієнтація на гармонійне поєднання адміністративних та лідерських якостей. До блоку «*спеціальних*» лідерських якостей керівника слід включати *підгрупи якостей*: 1) інноваційно-креативні якості; 2) якості партнерської взаємодії; 3) якості соціальної відповідальності.

Інноваційно-креативні лідерські якості, в свою чергу, передбачають: а) позитивне ставлення до інноваційних змін; б) розвинутий креативний потенціал (наявність креативних якостей особистості).

До якостей *партнерської взаємодії* варто віднести: 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) розглядається як: 1) складна самокерована та самоналаштовувана система, яка об'єднує членів колективу на добровільній основі, призначена для розв'язання проблем організації, наділена вагомими правами і свободою дій, ресурсами, владними повноваженнями; 2) колектив, спеціально створений для розв'язання важливих проблем організації на добровільній основі, що об'єднує співробітників різних підрозділів; 3) об'єднання співробітників, що володіють взаємодоповнюючими вміннями, пов'язані єдиним замислом, прагнуть до спільних цілей, розподіляють відповідальність за їхніми досягненнями, характеризуються високою ефективністю функціонування. **Команда** – це група, що характеризується цілеспрямованою, узгодженою роботою спеціалістів, які працюють над вирішенням спільно визначеного комплексного завдання, поєднуючи різні знання, вміння та навички в процесі виконання командних ролей та використовуючи партнерські принципи взаємодії.

Щоб діяти ефективно, перед командою повинні бути поставлені певна **мета і завдання**. 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.

Для формування команди управлінський лідер повинен проаналізувати ситуацію і точно визначити мотиви і цілі, які спонукають його до формування команди. Виділяють наступні **етапи діяльності командного лідера** з упровадження команд в організаційну діяльність: 1) 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; 2) етап **формування команди**: відбір претендентів, створення умов, розподіл ролей; 3) етап **управління командою**: 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, а може ініціювати формування команди, в діяльності якої сам безпосередньої участі**

не братиме (Дж.Максвелл). Особливістю командного лідерства є те, що саме лідер бере відповідальність за управління групою людей і є для них орієнтиром протягом тривалого часу життя команди. У командному лідерстві рішення про набуття лідерської позиції в команді є особистим мотивом лідера, а не відбувається під впливом зовнішніх обставин.

Самолідерство – сформована здатність цілеспрямовано впливати на самого себе для досягнення своїх цілей; як основа для особистісного та командного лідерства. Основні ідеї самолідерства базуються на розробках *С.Манцта та Г.Сімса*, які висунули ідею «*суперлідерства*», згідно з якою *кращий лідер – це той, хто перетворює більшість людей, які йдуть за ним, на лідерів для самого себе*. Згідно з таким підходом, людина повинна стати спочатку лідером для самого себе, далі передати ці навички для підлеглих.

Основними кроками впровадження суперлідерства називають наступні: 1) стати лідером для самого себе; 2) показати приклад такого самолідерства іншим людям, даючи їм можливість побачити, що такий підхід дає успіх, і давати винагороди іншим людям за їхні власні зусилля в самолідерстві; 3) демонструвати впевненість в можливостях підлеглих, стимулювати їх встановлювати для себе цілі та допомагати сформулювати позитивні моделі мислення; 4) добитися того, щоб підлегли вклучали винагороди у власну діяльність и робити їм конструктивні зауваження, коли це потрібно; 5) організувати роботу в командній формі; 6) створити позитивну організаційну культуру, яка допомагає досягнути високих показників.

Самолідерство позитивно пов'язане з *індивідуальною та корпоративною продуктивністю*. Підвищення же продуктивності обумовлено зростанням рівня самоконтролю фахівця, його більшою вмотивованістю на досягнення мети і підвищенням персональної відповідальності за результат. Практика самолідерства істотно підсилює групову ефективність. Це є результатом стійкої внутрішньогрупової сумісності, викликаної повагою кожного члена команди до чітко сформульованих індивідуальних інтересів інших

При розгляді ролі *лідерства в соціальній роботі* треба виходити із визначення сутності останньої. За затвердженим положенням Міжнародної федерації соціальних працівників та Міжнародної асоціації шкіл соціальної роботи, *соціальна робота* –

це заснована на практиці професія та академічна дисципліна, яка сприяє соціальним змінам та розвитку, соціальній згуртованості, активізації та звільненню людей. Центральне місце в соціальній роботі посідають принципи соціальної справедливості, прав людини, колективної відповідальності і поваги до різноманітності. Отже, без якостей лідера тут не обійтися. Однак проблема є досить складною, оскільки, по-перше, відсутнє чітке визначення лідерства саме у цій специфічній сфері діяльності. Так, Р.Стогділл визначає наступні **типи лідерства**: 1) лідерство як мистецтво досягнення згоди; 2) лідерство як інструмент досягнення мети і результату; 3) лідерство як результат групової взаємодії; 4) лідерство як вміння переконувати; 5) лідерство як здійснення впливу; 6) лідерство як бачення перспективи; 7) лідерство як визначення особливих цінностей і ін. По-друге, залишається до кінця невизначеним і поняття соціального лідерства. У загальному вигляді **соціальне лідерство** розглядається як здатність соціальних працівників бути ініціатором та учасником суспільних змін. У більш розгорнутому вигляді, соціальне лідерство є соціальною позицією особистості в суспільстві або групі людей, наділеною здатністю направляти і організовувати діяльність колективу відповідно до цільових установок і ціннісних орієнтацій групи, в стійкій єдності її структурних компонентів. Однак аналогічні риси соціальний робітник повинен проявляти і в індивідуальній роботі з клієнтами. При цьому слід враховувати особливості соціальної роботи, в якій лідерська позиція (на відміну від, скажімо, військової сфери) розуміється як прояв цілеспрямованої активності суб'єкта, який перетворює дійсність та самовдосконалюється. Якщо говорити про безпосередню діяльність соціального працівника, то існує певна закономірність: якщо соціальний працівник має високий рівень вихованості лідерських якостей, він може на партнерських засадах продуктивно взаємодіяти із колегами і клієнтами. Відповідно, виховання лідерських якостей є стрижневим напрямом підготовки соціального працівника, оскільки значною мірою детермінує його професійну майстерність. А виховання таких якостей можна інтерпретувати як організований та цілеспрямований розвиток особистісних характеристик (активності, ініціативності, рішучості, самостійності, комунікативних, організаторських, рефлексивних умінь), необхідних для успішної професійної діяльності.

Семінарське заняття з теми №5
«Еліта та лідерство в державному управлінні та соціальній роботі»

План.

1. Основні теоретико-методологічні підходи щодо визначення поняття «еліта».
2. Номенклатура і політична еліта.
3. Особливості прояву лідерських якостей в соціальній роботі.

✍ Контрольні питання

1. Дайте сутнісні ознаки державно-управлінської еліти?
2. Назвіть особливості формування державно-управлінської еліти в Україні.
3. Які риси притаманні сучасній українській державно-управлінській еліті?
4. У чому проблема національної еліти в Україні?
5. Чи потрібні лідерські якості соціальному робітнику?

✍ Завдання для самостійної роботи

1. Види і типи еліт.
2. Теоретичні засади дослідження державно-управлінської еліти.
3. Співвідношення елітарності і лідерства.

Рекомендована література:

Основна:

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В.Ковбасюк (голова), К.О.Ващенко (заст. голови), Ю.П.Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. 2013. Т. 2. 348 с.
3. Технологія психологічної підготовки персоналу держадміністрацій до роботи в команді : навч. посіб. / Карамушка Л.М., Філь О.А., Левковець В.В., О.І. Альохіна, В.О. Михайленко. – К. : Наук. світ, 2008. – 182 с.

Додаткова:

1. Гальчинський А. С. Лібералізм: уроки для України : наук.-попул. есе / А. С. Гальчинський. К. : Либідь. 2011. 288 с.
2. Лідерство в місцевому самоврядуванні / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, А. К. Гук та ін. Харків : Фактор. 2015. 156 с.
3. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / М. І. Пірен. К. : Талком. 2014. 253 с.
4. Психологія сучасного лідерства: американские исследования / под. ред. Дж. П. Канджеми, К. Дж. Ковальски, Т.Н. Ушаковой ; пер. с англ. ; А.А. Александрова. М. : Когито-центр. 2007. 320 с.

Інформаційні ресурси:

1. Бирик В.В. Школа соціального лідерства як інтерактивна форма роботи з майбутніми соціальними працівниками в умовах ВНЗ. URL : <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/19830/1/Bybyk.pdf>.
2. Гуменюк О.Г. Аналіз основних форм лідерства державних службовців. URL : www.apppsychology.org.ua/data/jrn/v1/i45/6.pdf.
3. Киридон П.В. Номенклатура: термінологічні інтерпретації в історіографії. URL: <http://history.org.ua/JournALL/journal/2012/1/13.pdf>.
4. Козловець М.А. Політична еліта як суб'єкт державотворення в умовах трансформації українського суспільства / М.А.Козловець. URL : <http://fil.nlu.edu.ua/article/viewFile/109723/104774>.
5. Сурай І.Г. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-11.pdf>.
6. Сурай І.Г. Сучасне лідерство в державному управлінні: методологічні аспекти формування знань, умінь та навичок / І.В.Сурай. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/08.pdf>.

ТЕМА №6

ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

План

1. Проблема реформування кадрової політики в державній службі України та зарубіжний досвід.

2. Зарубіжний досвід реформування кадрової політики в державній службі.

а) Принципи організації державної служби в країнах Північної Америки;

б) Засади реалізації кадрової політики в державній службі в Європі;

в) Особливості підбору на державну службу в азійських країнах.

Основні поняття: «державна служба», «публічна служба», «цивільна служба», модернізація державної служби, державна служба Франції, державна служба Німеччини, державна служба Великобританії, державна служба США, державна служба Японії, державна служба Китаю.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою вивчення шостої теми є висвітлення проблеми кадрової політики в державній службі в умовах реформування соціально-політичних систем в зарубіжних країнах та Україні.

При розгляді **першого питання** – «Проблема реформування кадрової політики в державній службі України та зарубіжних країн» основна увага має бути зосереджена на вузлових аспектах даної проблеми, обумовлених як національною специфікою у кожному конкретному випадку, так і загальними закономірностями протікання таких процесів. Як показує світовий досвід, більшість проблем сталого розвитку країн виникають не стільки за відсутності інвестицій чи фінансових ресурсів, скільки через **неякісне виконання публічними службовцями своїх обов'язків**. Для суспільства навіть важливіше мати якісний управлінський персонал на публічній службі, ніж якісні закони. Саме неякісне функціонування публічної служби значною мірою **породжує кризи в державі**. **Державна служба є основою державного управління**, а тому модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, створення професійної державної служби має сьогодні і для нашої країни виключне значення. Необхідність реформування й модернізації державної служби та управління людськими ресурсами покликана **об'єктивною необхідністю**. Вона була спричинена

недостатньою її здатністю ефективно виконувати зобов'язання перед суспільством, низькою якістю як самої державної служби, так і якістю надання публічних послуг громадянам України, що обумовило й низькі позиції України у світових рейтингах її конкурентоспроможності.

Проблеми, які потребують розв'язання в процесі модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, **викладені в низці нормативно-правових актів**, зокрема в **Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки**, **Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки**, **Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки**, Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, **Постанови КМУ від 19.09.2019 № 746**, що передбачає оптимізацію граничної чисельності працівників державної служби як центрального апарату, так і місцевих державних адміністрацій.

Стратегія за напрямом модернізації державної служби та управління людськими ресурсами **спрямована на розв'язання таких проблем**, що стоять перед системою державного управління: 1) **нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів**, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформ реформування у різних галузях; 2) **високий рівень корупції** в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; 3) **гендерний дисбаланс**; 4) **недостатній рівень управління людськими ресурсами** в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; 5) **відсутність автоматизованої системи управління**.

Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106, і Плану законодавчого забезпечення

реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. **Пріоритетами реформи** державної служби є: 1) побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби; 2) відділення політики від адміністрування; 3) впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами; 4) гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; 5) впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців; 6) кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Оскільки Україна у своїй реформаторській діяльності орієнтується на зарубіжний досвід, здобутий, у першу чергу, європейськими країнами, важливо зрозуміти **основні характеристики ефективної діяльності публічних службовців**, які існують в найбільш успішних країнах світу, **порівняти діюче вітчизняне законодавство** із законодавством країн різних правових систем та **визначити шляхи вдосконалення управління персоналом** на публічній службі **в умовах проведення реформ**. Цей процес є **складним і довготривалим**. Оскільки українська публічна служба поки що не має власних традицій і досвіду, **доцільно звернутися до практики зарубіжних країн** і за допомогою компаративної характеристики проаналізувати основні, концептуальні положення управління персоналом публічних служб.

Проведений аналіз показав, що **адекватність української дефініції державної служби** та служби в органах місцевого самоврядування європейській є частковою, оскільки ці терміни мають **суттєві відмінності** в значеннях, коли вживається **в різних країнах**. Так, наприклад, **французьке** поняття «*fonction publique*» (дослівно – «**публічна служба**») є синонімом британського поняття «*civil service*» та німецького поняття «*öffentlicher Dienst*». Відповідно і терміни, що позначають поняття «**публічний службовець**» у цих державах, - *fonctionnaire, civil servants, beamte* - **стали синонімами** поняття розмовної мови «**адміністрація**», що поширюється на чиновників як центральних, так і місцевих органів. При цьому **розбіжності у національних і місцевих статутах**, які юридично врегульовують їх статус, **дуже незначні**. Показовим у цьому контексті є, пропорційний розподіл кадрів між різними

адміністративними рівнями окремих держав-членів ЄС. **Європейська інтеграція**, яка привела до взаємопроникнення і взаємовпливу культур, суттєво позначилась і на функціонуванні інституції управління на публічній службі в усіх країнах Європейського Союзу. Це дає змогу констатувати **яву спільних рис в організації публічної служби в цих країнах** і вироблення аналогічних підходів до вирішення проблем у галузі.

Аналізуючи форми організації управління на публічній службі в інших державах, можна зробити висновок, що поняття **«державна служба», «цивільна служба», «публічна служба» неадекватні** і сприймаються вони по-різному. Більш чи менш широкий **характер поняття «державна служба» залежить від її концепції, яка існує в кожній країні**. Так, **«державна служба» у ФРН** – це збірне поняття, яке поширюється на всіх осіб, що зайняті в системі державного управління. При цьому **розрізняють чиновників, службовців та робітників**. Чиновники вступають на службу **шляхом призначення**, а службовці та працівників - **шляхом підписання відповідного контракту**. **Сутність** «публічної служби» визначається **у різних аспектах**: 1) **функціональному** – діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; 2) **інституційному** – певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію; 3) **юридичному** – охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, діляться на чиновницькі й відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ.

У США поняття «цивільна служба» вужче, ніж поняття «державна служба». Воно охоплює лише службовців державних установ. До нього не належать виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією. Не входять до нього і армійські та флотські посади, посади в поліції тощо. Провідну роль у керівництві державною службою відіграють **президент і парламент**. Контроль за низкою сфер державної служби президент і парламент здійснюють спільно, а є ряд сфер, де їхня компетенція розділяється. Слід зауважити, що до категорії державних службовців належать **як посадові особи та допоміжно-технічний персонал**, що причетний до реалізації державно-владних повноважень, **так і працівники за наймом**, у тому числі викладачі державних навчальних закладів, робітники державних підприємств і сфери комунального

обслуговування. **У широкому розумінні** «державним службовцем» або «службовцем публічного сектора» вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично *монархія* – це вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет міністрів, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу зауважується, що *чиновники перебувають на службі в монархії*. Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується широке поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» **в широкому значенні** поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, учителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів. **У вузькому значенні** «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, які служать з «доброї волі».

У Бельгії державними службовцями вважаються всі, *хто перебуває на службі в державі*: працівники урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також освітяни, лікарі, працівники правоохоронних органів, податківці.

В Італії на державній службі перебувають *лише дипломати, префекти, поліцейські, а також речники*, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня. *Інші* службовці державних агенцій вважаються держслужбовцями *лише формально*, оскільки їх службова діяльність значною мірою визначається колективними угодами, що укладаються між агенціями та профспілками.

В Іспанії діє публічна служба, що охоплює *такі групи службовців*: 1) вищий корпус цивільних державних службовців; 2) вищий корпус державних фінансових інспекторів; 3) вищий корпус комерційних інспекторів та державних економістів; 4) вищий корпус державних юристів; 5) корпус медиків національної системи охорони здоров'я; 6) вищий корпус інспекторів праці та соціального захисту; 7) генеральний адміністративний корпус державної адміністрації; 8) корпус креслярів кадастрів і креслярів-картографів;

9) генеральний допоміжний корпус державної адміністрації; 10) генеральний субальтернативний корпус державної адміністрації; 11) корпус механіків-водіїв Міністерства оборони.

У Китаї існує **єдина централізована публічна служба**. До її складу входять працівники на посадах у державному адміністративному апараті центрального, провінційного та місцевого рівнів. Усі посади поділяються на «керівні» та «некерівні». До публічних службовців не належать робітники та обслуга адміністративних органів.

У Німеччині існує публічна служба **на федеральному та земельному рівнях**. Персонал публічної служби поділено на **дві групи**: 1) безпосередньо держслужбовці (**чиновники**), 2) держпрацівники (**не чиновники**).

У Польщі існує цивільна служба, до складу якої входять **професійні службовці** в адміністраціях центрального та місцевого рівнів. Розрізняють: 1) «цивільних службовців», чиї відносини базуються **на призначенні** на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби; 2) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу **на контрактній основі**.

У Фінляндії взаємовідносини публічної служби вважаються відносинами зайнятості, в яких держава виступає як роботодавець, а **службовець - як працівник державної сфери**. Відповідно розмежовують службовців: 1) державного сектора, 2) місцевого самоврядування, 3) приватного сектора.

У Японії особи публічної служби поділяються на працівників: 1) «**особливої служби**», 2) «**звичайної служби**» (працівники держорганів, держпідприємств, установ, організацій, військовослужбовці, поліцейські).

У Франції поняття «державна служба» у **широкому значенні** означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У **вужькому значенні** поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується тільки тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери». Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи поділу влад **поділяються на**: 1) центральних і 2) місцевих. **Службовцями центрального уряду** вважаються і всі працівники периферійних органів, які

підпорядковані центральному відомству і входять у його штат. *До місцевих* належать ті службовці, які входять у систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

Отже, розглянувши систему публічної служби окремих країн, можемо зробити висновок, що існує потреба у *розумінні публічної служби у двох значеннях. У вузькому значенні* її слід вважати службою щодо здійснення практичного адміністрування. *У широкому значенні* її необхідно розглядати як працю службовців публічної сфери. Проведений аналіз свідчить, що *єдиного підходу до окреслення меж публічної служби не існує*, оскільки спостерігається значна різниця як у визначеннях та сферах поширення (у широкому чи вузькому значенні) публічно-службових відносин, так і в сучасних моделях публічної служби. *Публічна служба кожної з країн є оригінальною системою зі своїми традиційними відмінностями, що зумовлені плюралізмом культур та існуванням регіональних впливів.* Також потребує уваги *процес підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, як невід'ємна частина роботи з публічними службовцями в країнах, що мають ефективну систему управління публічною службою. Перелічені характеристики властиві усім країнам*, також як й усі системи управління наголошують на необхідності забезпечення безперервного професійного розвитку своїх державних службовців. *Але організація вирішення цього питання є різною.* Особливо важливо звернутися до досвіду в першу чергу європейських країн і зазначити, що *саме характерна для Європи централізована система державного управління бралася за основу при створення української системи державної служби*, тобто цей досвід є для нас максимально близьким.

У процесі розгляду *другого питання* – «Зарубіжний досвід реформування кадрової політики в державній службі» доречним є акцентування уваги на особливостях цих процесів у країнах Північної Америки, у Європі та державах азіатського континенту.

а) Принципи організації державної служби в країнах Північної Америки.

Державна служба США. Основні *реформи* інституту державної служби у цій країні були проведені *наприкінці 1970-х рр. ХХ ст.* Основна причина реформування – *неефективність адміністративно-державного управління та надмірні витрати* на

обслуговування державних службовців. Одним із найбільш значимих актів став *Закон про реформу державної служби (1979 р.)*. Він передбачав *створення Бюро з управління персоналом і Раду із захисту системи заслуг*. Відповідно до Закону було сформовано нову групу державних службовців – *Службу вищих керівників*. В законі чітко прописана *кар'єрна ієрархія*, яку має пройти кожен службовець для досягнення найвищих посад та визначено, що *професійні державні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями* залежно від складності і відповідальності роботи та ступенем участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління.

Державна служба в США поділяється на конкурсну та виключну. *«Конкурсна»* означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах (понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему). *«Виключна»* відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону (посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництві США в міжнародних організаціях).

У США існує також *система політичних призначень* (приблизно 5% призначень на особливо важливі посади). Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули, яких призначає президент за формальною порадою і за згодою сенату. Існують також посади, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента. В системі проходження державної служби чітко прописано процедуру кар'єрного просування по службі. У кожній установі державної служби є свій план заміщення посад по службі.

Закон вніс свої корективи в загальноприйнятну систему оцінки роботи державного службовця. Визначальною в оцінюванні стала *«система досягнень»*, яка слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу.

Заслуговує на увагу *визначення в Законі* такої процедури проходження державної служби, як *звільнення державного службовця*. У разі виникнення зауважень щодо його роботи

керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко зазначивши критерії оцінювання його праці.

Новацією у системі державної служби відповідно до Закону про реформу державної служби стало *запровадження етичного кодексу* державної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в *«кодексі етики»*, спонукають державних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо своєї спільноти та держави, дотримуючись високих моральних принципів.

Державна служба Канади. Канада – федерація, в якій система публічної служби є *дворівневою* (інститути суб'єктів федерації і центральної влади), але *будується на єдиних принципах*. Зберігається значний *вплив правової традиції Великобританії* (Канада була домініоном Сполученого королівства). В Канаді діють *Закон про публічну службу та Закон про трудові відносини на публічній службі*. Законом про трудові відносини на публічній службі визначено, що *«публічна служба»* є заняття різних посад в департаментах або в інших відомствах. Публічними *службовцями не є* особи: 1) призначені наказом в Раді на підставі акту парламенту (вищі посадові особи); 2) взяті на службу за межами Канади; 3) що працюють не більше 1/3 часу, відведеного для виконання роботи визначеного виду; 4) що знаходяться на службі державної безпеки, але не належать до категорії осіб, які здійснюють професійну діяльність; 5) робота яких може бути віднесена до розряду конфіденційної. *До числа публічних службовців віднесені*: 1) особи, які здійснюють свою діяльність в департаментах під прямим керівництвом міністрів; 2) особи, призначені Комісією публічної служби; 3) особи, щодо яких в якості наймача виступає Казначейська Рада. Різноманітні *департаменти мають не тільки центральний, але і провінційний апарат*, питома вага якого в загальному обсязі публічних службовців залежить від виконуваних ними функцій. Публічні службовці *діляться* на наступні категорії: 1) наукова і професійна; 2) технічна; 3) адміністративна та іноземна служби; 4) допоміжний персонал; 5) такі, хто безпосередньо здійснює управлінські функції; 6) інші категорії, які визначаються Казначейською Радою.

Вступ на публічну службу *та просування* по ній здійснюється *на конкурсній основі* здійснила – «система заслуг». Під «системою заслуг» розуміється *відбір найбільш кваліфікованих кадрів* з урахуванням їх знань, досвіду і здібностей. За загальним правилом,

повноваженням прийому на публічну службу наділена Комісія публічної служби. Одним з головних методів відбору є **здача конкурсних іспитів**. Основні вимоги щодо рівня знань і інші критерії («**кваліфікаційні стандарти**») визначені актами Комісії публічної служби та обов'язкові для застосування при проведенні іспитів. Після проведення іспитів або інших форм відбору кандидатів Комісія публічної служби складає список осіб, ранжований в залежності від того, наскільки успішно вони справлялися з випробуваннями. Особа, відповідальна за прийом на роботу в департаменті або відомстві, може визначити кандидата на посаду. Будь-яка вакансія повинна бути надана, перш за все, кандидату, який отримав найвищий бал при відборі. Особа, яка вперше вступає на публічну службу, **складає присягу**, в якій вона обіцяє чесно виконувати покладені на нього функції, а також зберігати в таємниці відомості, пов'язані з його роботою. Передбачено обов'язкове **проходження випробувального терміну**. **Зміна статусу** публічного службовця здійснюється за бажанням особи, що заміщує посаду, а також з ініціативи департаменту (відомства).

Статус публічного службовця складається зі статусу канадського громадянина (з обмеженнями) і статусу посадовця. Публічним службовцям **заборонено** брати участь у виборчих кампаніях на стороні як окремих кандидатів, так і політичних партій. Вони не повинні виставляти свої кандидатури на виборах в Палату громад і в провінційні легіслатури. У разі обрання особи в Палату громад або провінційну легіслатуру вона негайно втрачає статус публічного службовця. У Канаді заборонена критика державної політики службовцями, оскільки це розглядається як порушення вимоги лояльності. Разом з тим, публічним службовцям надано **обмежене право на участь у страйку** (якщо на цей рахунок є спеціальний дозвіл Ради з трудових відносин). **Оплата праці** публічних службовців в Канаді суворо регламентована. Для кожної групи передбачена шкала оплати в залежності від займаної посади. Крім платні публічні службовці мають право на одержання допомоги та інших соціальних виплат. Їм може бути надана оплачувана відпустка. Публічні службовці **підлягають дисциплінарній, адміністративній і кримінальній відповідальності**. Публічні службовці Канади розглядаються як «слуги Корони». Їм може бути пред'явлений позов за тими цивільно-

правовим деліктами, за якими передбачена відповідальність держави. Як покарання за дисциплінарні проступки **використовуються**: 1) попередження, 2) догана, 3) пониження в посаді, 4) тимчасове відсторонення від посади, 5) звільнення з роботи. Публічні службовці чи інші особи, викриті в шахрайстві при здачі іспитів, можуть бути звільнені з публічної служби або не зараховані на неї. Кримінальний кодекс Канади **карає** публічних службовців **за вчинення таких діянь**: отримання, згода отримати або спробу отримати для себе або інших осіб **гроші, цінні речі або посади**. Суворо караються службовці **за передачу іншим особам документів фінансового характеру**. Передбачені **санкції за порушення законів про державну таємницю, про трудові відносини** (участь у незаконному страйку).

Управління публічною службою Канади здійснюється: 1) урядом (Кабінетом на чолі з прем'єр-міністром), 2) Казначейською Радою, 3) Комісією публічної служби, 4) окремими департаментами та відомствами.

Фактично **всі рішення Кабінету**, в тому числі з питань державної служби, оформляються як рішення губернатора в Раді. **Казначейська Рада** є Центральним органом з управління публічною службою. Вона визначає: 1) загальну адміністративну політику щодо публічної служби Канади; 2) організаційну структуру публічної служби, а також механізм контролю за її функціонуванням; 3) загальну політику щодо особового складу публічної служби. **Комісія публічної служби** займається питаннями набору на публічну службу, а також звільнення з неї. Вона є незалежним агентством, підзвітним Парламенту. Крім центрального апарату Комісія має 7 регіональних і 8 окружних підрозділів, розташованих по всій країні. Комісія уповноважена створювати спеціальні органи з вирішення спорів між адміністрацією та публічними службовцям з питань проходження публічної служби, а також з інших питань. Безпосереднє керівництво персоналом покладено на посадових осіб **департаментів і відомств**, які відповідають за кадри. **Самоосвіта** публічних службовців у Канаді розглядається як: 1) забезпечення лідерства в управлінні; можливість і форма мислення горизонтально та широко; 2) засіб поширення інновацій в державному управлінні. **Засобами самоосвіти** службовців виступають: 1) асоціації публічних службовців. У межах таких асоціацій службовці однієї керівної ланки з різних регіонів і служб діляться досвідом,

обговорюють і шукають рішення актуальних питань. Все це функціонує поза системи формальної освіти; 2) проведення тренінгів і діяльність шкіл (майстер-класи). Тренінги та майстер-класи організуються або самими публічними службовцями, або громадою, якщо існує потреба в покращанні якості надання послуг у певній сфері. Особливістю таких шкіл та майстер-класів є те, що вони не діють постійно: час, обсяг і тема визначаються відповідно до мети. Ці заняття мають форму тренінгів, отже їхня основна мета не стільки дати знання, як сформувати певне відношення, стимулювати пошук, дати відправні точки для самоосвіти; 3) проведення занять публічними службовцями. Виходячи з правила «навчаючи інших, навчаєшся сам», ця діяльність усіляко заохочується.

б) Засади реалізації кадрової політики в державній службі в Європі.

Державна служба у Франції. Франція першою здійснила реформування державної служби наприкінці 1940 років. Для подальшого удосконалення державних послуг декретами від 13 вересня 1995 р. і від 8 липня 1998 р. було утворено **Міжвідомчий комітет з питань державної реформи (CIRE) та Міжвідомчу комісію з питань державної реформи (DIRE)**. Сучасна державна служба Франції належить до найбільш стабільних та організованих у світі й тому є певним **еталоном організації й реалізації державно-службових відносин** та проходження державної служби. Французька публічна служба є **закритою** і детально-регламентованою системою адміністративного управління. Для неї характерний **дух відданості державі, ієрархічності і кастовості**. У Франції діє **кар'єрна модель державної служби**, яка має такі основні характеристики: 1) **ієрархічна організація** системи державної служби з чіткою нормативно встановленою компетенцією кожного рівня адміністрації й жорсткими принципами посадової субординації; 2) дуже **високий рівень централізації** державної служби, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив; 3) **жорсткий контроль** за місцевою бюрократією із центру; 4) здійснення значної частини внутрішньо організаційної діяльності **на основі формальних нормативно закріплених процедур**; 5) **конкурсна система** відбору кадрів для державної служби; 6) дуже

висока елітарність державної служби, яка за конкурсної системи відбору підтримується завдяки «освітній монополії» декількох навчальних закладів на підготовку державних службовців; 7) розвинена **система гарантій правової та соціальної захищеності** службовця; 8) дуже **ускладнена процедура звільнення** державних службовців; 9) **залежність кар'єрного зростання й окладу** державного службовця **від стажу служби**, а також від посади, яку він обіймає.

Прийняття на державну службу здійснюється за конкурсом за двома можливими варіантами: 1) здачі екзаменів і проходження тестів; 2) співставлення послужних списків кандидатів на посаду. При створенні нового корпусу, призначенні на вищі посади (префекти, послы та ін.), а також на деякі нижчі посади конкурс не проводиться. **Концепція** проходження державної служби Франції, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, **ґрунтується** на тому, що: 1) державна служба **потребує** від працівника **специфічних якостей і повної віддачі службі державі**; 2) державна служба дає впевненість у тому, що **добросовісне виконання працівником його службових обов'язків гарантує йому стабільне матеріальне забезпечення**, яке поступово збільшується; 3) державна служба добирає і **закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві**.

Державна служба у Німеччині. У Німеччині існує таке поняття, як **публічна служба**. **Основні характеристики** німецької моделі державної служби такі: 1) **висока роль політичних призначень** у системі державної служби, особливо у процесі вироблення стратегічних управлінських рішень; 2) **чітка організація системи** державної служби з нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції щодо ухвалення й виконання рішень) і встановленими принципами посадової субординації; 3) здійснення всієї внутрішньої організаційної діяльності **на основі формальних нормативно закріплених процедур**; 4) складна **багатоступенева система відбору кадрів** для державної служби з випускників вищих навчальних закладів з найкращою успішністю; 5) **високий соціальний статус** державного службовця, значення репутації, чітко закріплені норми професійної етики; 6) існування **інституту**

почесного чиновника; 7) система гарантій правової та соціальної захищеності службовця, принцип «довічного призначення»; 8) залежність кар'єрного зростання, заробітної плати й пільг від посади і стажу служби; 9) переважання на державній службі фахівців з юридичною освітою.

Специфіка німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: 1) чиновників, 2) службовців, 3) працівників. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладають трудову угоду, яка може бути розірвана. Публічним службовцям присвоюються ранги в межах кожного рівня. Їх всього шістнадцять, найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий і шістнадцятий ранги. Правовий статус чиновника регулюється «Федеральним законом про чиновників». Діє чіткий поділ посад на політичні і адміністративні.

Необхідною умовою вступу на державну службу у Німеччині є знання німецької мови. Робочий час німецького державного службовця не повинен перевищувати 44 години, в той час як в Україні він становить 40 годин. Законодавство Німеччини достатньо детально регулює таку процедуру проходження державної служби, як добір на державну службу. Добір в органи державної влади здійснюється як на основі нормативно-правових актів (для чиновників), так і на основі службового контракту (для службовців і обслуговуючого персоналу), а тому такі поняття публічної служби, як чиновник і службовець не збігаються. Тільки після випробувального терміну державний службовець, вік якого не перевищує 27 років, може бути призначений на посаду. Випробувальний термін може тривати від одного до п'яти років. В Німеччині ефективно діє кар'єрна (закрита) модель державної служби, а тому вступ на публічну службу можливий тільки на початкову посаду в органі державної влади. Проходження служби, а саме просування по ній з однієї категорії на іншу можливе при успішній здачі іспиту. Кожна категорія посад має свої особливості проходження та переміщення на кар'єрних сходах та ґрунтується на компетентнісному підході. Граничний вік перебування на публічній службі 65 років, однак може бути збільшений до 68 років.

Державна служба у Великій Британії. У Великобританії

інститут сучасної цивільної служби *склався у 70-ті рр. XX ст.* Саме в цей період в країні було проведено *великі адміністративні реформи*. Комітет з реформи цивільної служби очолив *лорд Фултон*, який запропонував принципово нову *модель цивільної служби – менеджеральну*. Ідея полягала в тому, щоб *запозичити раціональні й ефективні методи керівництва в бізнесі*. В основу реорганізації цивільної служби було *покладено американську модель* адміністративно-державного управління. Для цього пропонувалося *відмовитися від класів цивільної служби*, що існували з середини XIX ст., і *прийняти єдину систему груп і ступенів*, що включають всі посади державних службовців. Менеджеральна модель громадянської служби була спрямована на *залучення адміністративного апарату в процес вироблення і прийняття політичних рішень*, що стосуються як довгострокової, так і повсякденної політики міністерств. У міністерствах з'явилися відділи з планування політики. Їх завданням став контроль за тим, щоб повсякденні політичні рішення приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив. Як видно, модель, запропонована комітетом Фултона, дуже близька до тієї, яка існує у Франції і в США, де міністр приводить із собою політичних радників, що утворюють його кабінет. *Члени кабінету йдуть у відставку разом з міністром*. Однак продовжує існувати і *концепція «нейтральності» цивільної служби*: цивільні службовці зобов'язані зберігати вірність уряду, що стоїть при владі, і сумлінно служити урядам, які дотримуються різних політичних переконань. Основна вимога до цивільних службовців – *лояльність*. Як порушення її розглядається членство в «лівих» партій. Згідно зі спеціальною інструкцією цивільні службовці «повинні зберігати стриманість у політичних питаннях». Службовці нижчих ступенів повинні отримувати спеціальні дозволи для участі в політичній діяльності.

Адміністративна реформа, *спрямована на скорочення витрат* міністерств і відомств, у тому числі й *за рахунок звільнення частини державних службовців*, почалася у Великій Британії з *1979 року*, коли Прем'єр-міністром країни стала *Маргарет Тетчер*. Згідно із затвердженою в 1988 році програмою «Наступні кроки» всі урядові органи були розділені на 1) *центри формування політики* та 2) *виконавчі агенції*, які були перетворені в квазіурядові організації або навіть корпорації – *кванго*. Кванго (Quango – Quasi

Non-governmental Organizations) – *організації* чи корпорації, *що співпрацюють з міністерствами на основі договорів*. В результаті цього *державна служба як така існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом*. Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних службовців, обсяг їхніх пільг та привілеїв, підвищити ефективність адміністрації, а з іншого – підірвала престиж і привабливість державної служби, оскільки заробітна плата у кванго все одно залишилася істотно меншою, ніж у приватному секторі. Всю систему проходження державної служби у Великобританії організовано таким чином, щоб *створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю* (аналогічна концепція домінує й у Франції).

У національних активно-правових документах зустрічаються різні поняття. Поряд з поняттям *«цивільний службовець»* використовується також поняття *«державний службовець»*, що означає будь-яку особу, зайняту в публічному секторі. Цих працівників зазвичай називають *«посадовими особами»*, оскільки вони зайняті в якому-небудь органі державного або недержавного управління. З цивільних службовців створюється зазвичай апарат міністерств і відомств. Вони зараховуються на цивільну службу у результаті проходження спеціальної відбіркової процедури і перебувають у такій якості невизначений термін за *«королівським розсудом»*, тобто практично довічно.

Англійська *система просування по службі* відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства в інше і з однієї групи в іншу дуже обмежені. *Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам*. Вся система найму, навчання і просування по службі в Великобританії організована так, щоб створити *тип професійного управління, адміністратора широкого профілю* (аналогічна концепція домінує і у Франції). Багато англійських політологів вважають, що у Великій Британії *«вузькі» фахівці мало підходять для адміністративної роботи*. Такий висновок вони роблять із загальної концепції державного управління як процесу погодженого прийняття рішень *між спеціальними інтересами і зовнішніми інтересами*. Процвітаючий *адміністратор повинен бути нейтральний до конкретної проблеми*, але завдяки знанням і досвіду роботи

зобов'язаний знаходити баланс між різними інтересами.

Політичні керівники міністерств завжди **особливо цінують професійних управлінців**, або (за британською термінологією) – **джеренералістів**. Тому лише незначна кількість міністрів є фахівцями з управління в своїй сфері діяльності, їм потрібні консультанти, які можуть трансформувати думки експертів у пропозиції і проекти, зрозумілі міністру. Іншим важливим аргументом на користь дженералістів є те, що повсюдне використання адміністраторів широкого профілю спрощує завдання загальної координації управління. Крім того, фахівці не здатні аналізувати виникаючі проблеми в широкому контексті загальних завдань державного управління.

В останні десятиліття у Великобританії ідея посилення ролі фахівців у державному адмініструванні знаходить все більше прихильників, що орієнтуються на американську модель.

Протягом XXI ст. державне управління у Великобританії **продовжує розвиватися в рамках, визначених за часів М.Тетчер**, та на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. Заслугує на увагу прийняття в цій країні 6 червня **2006 р. Кодексу цивільної служби** (Civil Service Code), відповідно до якого серед основних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість та **Кодексу менеджменту в цивільній службі** (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів. Загалом проведені наприкінці минулого – на початку нового століття **реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління й державної служби**, що проявилось в життєздатності нових інститутів і процедур проходження державної служби. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Для української практики проходження державної служби за прикладом Великобританії були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. При цьому критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних

службовців та обумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму, а прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи.

в) Особливості підбору на державну службу в азійських країнах.

Публічна служба в Японії. У Японії структура урядового апарату складається з трьох взаємозв'язаних ланок: 1) кар'єрного чиновництва; 2) напівурядових корпорацій, що виконують деякі функції державного управління; 3) персоналу допоміжних державних органів. **Відмінні особливості** японської публічної служби: 1) до категорії державних службовців тут прийнято включати не тільки працівників державного апарату, а й осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі (службовців державних залізниць, працівників телебачення, муніципальних шкіл); 2) за кількістю державних службовців Японія поступається країнам Західної Європи або США; 3) система довічного найму державних службовців практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацию кадрів і дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій. **Державна служба охоплює:** 1) адміністративну, 2) дипломатичну, 3) судову сфери державної діяльності. **Загальна чисельність** зайнятих на державній службі складає понад **3 млн** чоловік, більшість із яких не мають реальних повноважень по прийняттю управлінських рішень. **Чисельність вищих державних чиновників** не перевищує **10 тис.**

Діюча Конституція Японії закріпила положення державних службовців як «**слуг усього суспільства**, а не будь-якої однієї його частини» (ст. 15). Державний службовець перестає сприйматися як особистий слуга імператора. Згідно із Законом «**Про державних службовців**» 1947 р. державний службовець повинен працювати тільки заради суспільного інтересу та при здійсненні службових обов'язків віддавати їм всі сили й задуми. Закон "**Про місцевих службовців**" 1950 р. встановив **статус службовців у муніципальних органах** (помітний вплив американської моделі державної служби). Контроль за дотриманням законодавства в сфері державної служби покладений на **Раду у справах персоналу** при Кабінеті міністрів Японії. До складу апарата Ради входять **п'ять**

управлінь (справами, набору й використання персоналу, скарг, з оплати праці персоналу, у справах службовців) **і вісім місцевих бюро**.

Всі особи, що перебувають на державній службі, підрозділяються на дві категорії: 1) працівників **«звичайної служби»**, 2) працівників **«особливої служби»**. Основна маса чиновництва зайнята на «звичайній службі», стосовно якої діє **конкурсна система** призначення на посаду й стандартну шкалу платень. Службове становище державних службовців визначається їхньою **посадою**, що вони обіймають відповідно до свого рангу. Кожний із **восьми існуючих рангів** підрозділяється на **15 розрядів**. Розряд чиновника залежить від стажу, освітнього рівня, різних службових характеристик. **Оплата праці** чиновника здійснюється відповідно до присвоєння йому рангу та розряду. Розміри оплати жорстко регламентуються спеціальною шкалою. Державний службовець, крім посадового окладу, одержує різноманітні **надбавки** - премії, надбавки за роботу в місті, на утримання домашнього господарства, за понаднормові, за роботу у вихідні дні, за роботу в північних районах, численні «галузеві» надбавки (наприклад, вчителям, що працюють у сфері обов'язкової освіти) тощо. **Вищу категорію** працівників «звичайної служби» становлять особи, що одержують платню за адміністративну роботу. До цієї категорії входять чиновники, що займаються канцелярською роботою і працею, що вимагає спеціальних професійних знань. На командних постах у центральному адміністративному апараті зайняті **чиновники перших трьох рангів**, що **становлять еліту** японської бюрократії. Це начальники департаментів, відділів і секцій, радники, директори агентств, постійні заступники міністрів – ті, хто фактично утримують у своїх руках важелі адміністративної влади у всіх міністерствах та відомствах Японії. Основні **характерні риси державної служби** в Японії: 1) **система «довічного найму»**: посада й розмір винагороди службовця визначаються залежно від безперервного стажу роботи. Однією з характерних рис державної служби в Японії, пов'язаної із системою «довічного найму», виступає відсутність міжвідомчих переміщень чиновників, при частих переміщеннях чиновників усередині його відомства (раз на 2-3 роки); 2) **дух елітаризму**, традиційне шанування чиновників; 3) **суворий контроль Ліберально-демократичної партії** за персональним переміщенням кадрів у

адміністративному апараті. Особа, що не має зв'язків із Ліберально-демократичною партією, не має реальних шансів піднятися вище рівня начальника департаменту. **Значні успіхи Японії в економічній сфері, тісно пов'язані з ефективним функціонуванням її бюрократичного апарата.** Звичайно серед основних рис японського чиновництва називають: 1) високим професіоналізмом, 2) спадкоємністю, 3) глибоким почуттям відповідальності (Е.Вогель). Це значною мірою пояснюються **особливостями японської культури**, що вплинула на специфіку національного характеру (працьовитість, колективізм, преклоніння перед авторитетом, потреба в гармонізації міжособистісних відносин, прагнення до самовдосконалення тощо).

Призначення на державну службу провадиться на основі **конкурсних іспитів**. Японська Конституція закріпила **принцип рівного доступу громадян до державної служби**. За Законом «Про державних службовців» (ст. 33) набір на державну службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки й ділових якостей, виявити які й повинні конкурсні іспити. Для осіб, які **вперше** вступають на службу, іспити проводяться **за трьома окремими групами**: 1) для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; 2) для осіб, які мають неповну вищу освіту; 3) для осіб, які мають середню освіту. Шанси зайняти керівні посади мають лише особи, що мають вищу освіту (як правило, це випускники юридичного факультету Токійського університету). До іспитів для вступу на державну службу **допускаються тільки японські громадяни**, але для деяких спеціальних видів державної служби можуть встановлюватися **додаткові обмеження**. Так, співробітником Міністерства закордонних справ **не може стати особа, одружена з іноземцем**. Конкурсні іспити організуються за принципом **«відкритих дверей»**. Час і місце їхнього проведення оголошуються в засобах масової інформації. Вимоги щодо конкурсних іспитів ідентичні для більшості державних установ. Крім того, здобувач на власний розсуд вибирає для здачі адміністративне або приватне право, а також один із розділів теорії й практики грошово-фінансових відносин. Проводиться також **«загальний іспит»** у вигляді групової дискусії по одному із предметів з метою визначення здатності кандидатів швидко сприймати суть різних думок, виробляти свій підхід, використовувати переконливі аргументи при формулюванні

власної позиції. Через конкурсні іспити відбувається й **підвищення на посаді**. Кожна особа, зайнята на державній службі, формально має рівне право на підвищення по посаді. До щорічно проведених іспитів на підвищення в ранзі допускаються усі бажаючі. Конкурс на таких іспитах традиційно дуже високий (25-40 чоловік на одне місце). Призначення на посаду або підвищення на посаді, як правило, відбувається із випробним терміном (не менш шести місяців), після закінчення якого при позитивних результатах і відбувається офіційне призначення. **При просуванні** по державній службі враховуються як стаж роботи, так і ділові якості службовця, що є предметом постійного вивчення кадровими структурами. Робота співробітника **щорічно оцінюється** його безпосереднім начальником (завідувачем відділом у міністерстві), що направляє відповідний висновок (доповідь) директорові департаменту на затвердження. Крім того, **щороку** відділ кадрів міністерства направляє в усі департаменти **«картки досягнень»**, у яких повинні бути зафіксовані найбільш значні успіхи кожного співробітника. Вся ця інформація **зберігається** в особистій справі співробітника. Працівники відділу кадрів накопичують різного роду **неофіційну інформацію**, одержувану про конкретного співробітника з бесід з його начальниками, з кулуарних розмов тощо.

Японське законодавство допускає значні **обмеження трудових прав** державних службовців. Право на проведення колективних переговорів встановлено в значно урізаному виді. Страйк для державних службовців повністю заборонений. Робітники державних підприємств за порушення цієї заборони робітники можуть не тільки бути звільненими, але й притягнуті до кримінальної відповідальності. Державні службовці сильно **обмежені щодо політичної діяльності**; вони можуть бути членами партій, але їм заборонено бути політичними консультантами й функціонерами. До **дисциплінарної відповідальності** державних службовців можуть залучати як їхні начальники по службі, так і Рада у справах персоналу. Підставами для цього є: 1) **порушення Закону** «Про державних службовців» і правил, встановлених Радою у справах персоналу; 2) **невиконання** посадових обов'язків; 3) **здійснення вчинків, що ганьблять** державного службовця. Державний службовець може **звернутися за відновленням його прав** до вищестоящих адміністративних керівників, а також до Ради у справах персоналу. Якщо Рада приймає рішення на користь

державного службовця, що звернувся із заявою, відповідно до Закону «Про державних службовців» анулюються дисциплінарні санкції, що стали предметом розгляду, а також вживаються заходи щодо виправлення допущеної щодо службовця несправедливості (наприклад, дається вказівка про виплату йому платні за час несправедливого відсторонення від роботи).

В Японії існують *незалежні від уряду органи*. Це Ревізійна рада і Рада державних установ. *Ревізійна рада* покликана контролювати державний бюджет і державні витрати. *До Ради державних установ* належать питання служби державних чиновників. Вона стежить за тим, щоб при зайнятті державних посад *не отримувала переваги жодна із партій*, а призначення відбувалися *виключно на підставі професійної кваліфікації і досвіду* претендентів.

Державна служба в Китаї. Інститут державної служби виступає істотним фактором успішного розвитку КНР. Цей інститут має *давню історію і традиції*, які в числі іншого зачіпають *моральні основи* діяльності китайських чиновників. Прийняте у *1993 р. «Тимчасове положення про державних службовців»* (Положення), стало відправною точкою у проведенні в Китаї адміністративної реформи. Цей документ визначив досить жорсткі вимоги до державних службовців, поставивши на чільне місце такі моральні якості, як *чесність і безкорисливість*. Правовий статус державного службовця у Положенні передбачає наявність *певних прав та обов'язків*, зокрема: 1) дотримуватися Конституції і законів; 2) виконувати службу відповідно до законів і політики держави; 3) підтримувати тісні зв'язки з масами, прислухатися до їхньої думки, підкорятися контролю з боку мас, всіляко служити інтересам народу; 4) захищати безпеку, честь та інтереси держави; 5) бути відданими своїй справі, старанно працювати, до кінця виконувати свій обов'язок і обов'язки, підкорятися наказам; 6) зберігати державну та службову таємницю; 7) бути справедливими, чесними і безкорисливими, самовіддано служити суспільству; 8) виконувати інші обов'язки, встановлені Конституцією, законами і постановами. Отже, домінуюче місце відводиться *моральним якостям*. Зазначене Положення передбачає і *систему відбору кадрів*, яка включає: 1) *публікацію повідомлення* про набір на вакантні посади; 2) *перевірку компетентності* претендентів; 3) *проведення відкритого іспиту* для пройшли перевірку компетентності; 4) *перевірку ідеологічної*

надійності для тих, хто склав іспити; 5) **оприлюднення списків осіб**, намічених до зарахування на державну службу. Передбачається система заохочень державних службовців, що базується на **принципі поєднання морального і матеріального стимулів**. Це здійснюється якщо вони: 1) **вірні службовому обов'язку**, активні в роботі, досягли видатних результатів; 2) **дотримуються дисципліни**, невідступно чесні, безкорисливо служать суспільству, порядні у стилі роботи, справедливі при веденні справ, служать зразком для наслідування; 3) **впроваджують винаходи, виявляють творчу ініціативу** в роботі або представляють раціоналізаторські пропозиції, які дозволяють державі домогтися значних економічних вигод і суспільної користі; 4) **домагаються видатних успіхів** у справі захисту суспільної власності, економії державних коштів; 5) **мають заслуги при запобіганні аварій** або при порятунку потерпілих, допомагаючи уникнути шкоди інтересам держави і народних мас або зменшити втрати; 6) **проявили самовідданість** при здійсненні термінових заходів проти повеней, при порятунку від стихійних лих і в інших надзвичайних обставинах; 7) **мають заслуги в боротьбі з протиправними діями** та порушеннями дисципліни; 8) **відстоюють честь і інтереси держави в зовнішніх зносинах**; мають інші заслуги.

У Положенні особливо **відзначені заборони**, які накладаються на діяльність китайського чиновника. Не припускаються наступні дії: 1) **поширювати висловлювання, що ганьблять авторитет уряду**, створювати незаконні організації або брати участь у них; організувати мітинги, демонстрації, маніфестації, страйки та інші дії або брати участь у них; 2) **нехтувати службовим обов'язком**, шкодити роботі; 3) **протидіяти рішенням і наказам вищих інстанцій**; 4) **затискати критику, вдаватися до помсти**; 5) **займатися окоманілюванням, обманювати керівництво і маси**; 6) **займатися казнокрадством**, розкраданнями, підкупамі, **брати хабарі** або використовувати службове становище у своїх корисливих інтересах і в приватних інтересах інших осіб; 7) **тринькати державні кошти**; 8) **зловживати службовими повноваженнями**, зазіхати на інтереси мас, заподіювати шкоду відносинам між урядом і народними масами; 9) **розголошувати державні секрети** і службову таємницю; 10) **у міжнародній діяльності завдавати шкоди честі та інтересам держави**; 11) **брати участь самому або заохочувати розпусу, наркоманію, забобони, азартні ігри** та

іншу подібну діяльність; 12) *порушувати суспільну мораль*, надавати непристойна впливі на інших людей; 13) *займатися торгівлею, підприємництвом і брати участь в іншій господарській діяльності, що приносить прибуток*; 14) брати участь в інших діях, що порушують дисципліну. Примітно, що якщо державний службовець вчинив вчинки, які йдуть врозріз з вищепереліченими заборонами, але не тягнуть за собою кримінальну відповідальність, то з ним повинна бути проведена *виховна робота*, спрямована на його моральний виправлення. У справі зміцнення моральних засад державної служби Китаю взагалі важливе місце приділяється *профілактичним заходам*. Зокрема, *забороняється* займатися бізнесом і виступати агентами або радниками у цій сфері дітям і родичам «керівних працівників». Цій категорії посадовців заборонено утримувати і розважальні заклади, функціонування яких «суперечить інтересам суспільства». В КНР діє *гаряча телефонна лінія*, по якій будь-який житель може анонімно повідомити про факти хабарництва або зловживання службовим становищем тих чи інших чиновників.

У 2006 р Генеральним секретарем ЦК КПК було сформульовано *вісім правил моральної поведінки*, яким слід керуватися всім представникам партійної та державної влади Китаю. 1) вважати справою честі і доблесті *гарячу любов до Батьківщини*, вважати ганьбою і ганебною справою *нанесення шкоди Батьківщині*; 2) вважати справою честі і доблесті *служіння народу*, вважати ганьбою і ганебною справою *вчинки, що йдуть врозріз з інтересами народу*; 3) вважати справою честі і доблесті *прагнення до науки*, вважати ганьбою і ганебною справою *неуцтво і відсутність знань*; 4) вважати справою честі і доблесті *ревну працю*, вважати ганьбою і ганебною справою *прагнення до неробства і неприязнь до праці, лінь*; 5) вважати справою честі і доблесті *згуртування та взаємну допомогу*, вважати ганьбою і ганебною справою *нанесення шкоди іншим заради своєї вигоди, прагнення поживитися за чужий рахунок*; 6) вважати справою честі і доблесті *чесність і вірність слову*, вважати ганьбою і ганебною справою *втрату почуття обов'язку заради власної вигоди*; 7) вважати справою честі і доблесті *дотримання дисципліни і законів*, вважати ганьбою і ганебною справою *порушення законів і дисципліни*; 8) вважати справою честі і доблесті *вперту боротьбу*, вважати ганьбою і ганебною справою

панське поведінку, прагнення до розкоші, розгулу і неробства.

Таким чином, моральні основи державної служби Китаю, спираючись на традиції і звичаї, **націлюють чиновників на сумління і безкорисливе служіння державі і суспільству.** Значна роль у формуванні моралі державної служби належить правлячій **Комуністичній партії Китаю.**

Державна служба в Південній Кореї. Важливою особливістю державної служби в **Республіці Корея** (Південній Кореї) є надзвичайно високі **моральні вимоги** до чиновників, що обумовлено намаганням подолати корупцію. Заснована в 2002 р. **Незалежна комісія по боротьбі з корупцією (КНКБК)** стала головним національним антикорупційним органом. КНКБК розробила Кодекс поведінки державних службовців (КПГС) – співробітників центральних і місцевих адміністративних органів та освітніх автономних органів. Новий кодекс етичних правил відрізняється від своїх попередників доступністю і суворою імперативністю. Він передбачає етичні вказівки для держслужбовців та дисциплінарні заходи відповідальності за їх порушення стосовно чиновникам. **Основоположні моменти Кодексу:** 1) держслужбовці можуть відмовитися від пояснення причин невиконання зобов'язань, які перешкоджають виконанню офіційних обов'язків; 2) можуть відмовитися від виконання завдання, що тягне за собою конфлікт інтересів; 3) зобов'язані доповідати вищестоящому начальству про випадки, коли вони піддаються незаконному впливу з боку політиків і т.п., а начальники повинні робити відповідні дії; 4) зобов'язуються не приймати гроші, подарунки або інші послуги від пов'язаних з ними держслужбовців чи інших осіб.

Кодекс поведінки державних службовців виконує такі **функції:**

- 1) **служить механізмом захисту.** Кодекс допомагає держслужбовцям утриматися від протиправної поведінки, що стосується їхніх обов'язків і положення, наприклад від прийняття незаконних вказівок від їх начальників і вступу в концесійні договори з використанням свого службового становища, які можуть призвести до розвитку широкомасштабної корупції. Шляхом вироблення основного поведінкового критерію для держслужбовців Кодекс допомагає захистити їх від можливості здійснення серйозного корупційного злочину і застосування наступного за ним покарання;
- 2) **виступає допоміжним механізмом при прийнятті рішень з питань служби.** Держслужбовці часто стикаються з

такими труднощами, як втручання у їх особисті справи, несправедливі вказівки вищестоящих начальників, спроби підкупу і т.д. Забезпечуючи стандарти дій у таких ситуаціях, Кодекс допомагає держслужбовцям прийняти швидке і вірне рішення в подібних ситуаціях; 3) *є керівництвом з професійної етики*. Специфіка занять держслужбовців вимагає професіоналізму, відповідальності та публічних зобов'язань. Кодекс покликаний служити як предтечі для кодексів етики в інших професійних сферах, таких як право, медицина або фінанси, допомагаючи, таким чином, поступово створювати більш відкрите і чесне суспільство. 4) *допомагає підвищити конкурентоспроможність виконавчої влади*. Незважаючи на зусилля уряду, спрямовані на підвищення ефективності публічного сектора, конкурентоспроможність уряду Кореї раніше є найнижчою в порівнянні з іншими розвиненими країнами. З прийняттям Кодексу довіри до уряду підвищиться, що, у свою чергу, сприятиме залученню більшої кількості інвестицій з-за кордону, що в кінцевому підсумку призведе до підйому національного добробуту. Таким чином, високого ступеня ефективності політики можна досягти при мінімальних витратах.

Як показали останні дослідження в галузі державної служби, Кодекс поведінки державних службовців Кореї сприяє формуванню та зміцненню таких якостей чиновників, як *чесність і невідкупність*, що в кінцевому рахунку впливає на якість роботи державного апарату.

Державна служба в Сингапурі. Державна служба Сингапуру була формально утворена в 1955 році, але насправді її історія починається з часу заснування Сингапуру англійцями в 1819 році. Державна служба *включає в себе*: 1) службу президента, 2) прем'єр-міністра, 3) 14 міністерств, 4) 26 постійних комітетів. Число службовців, які працюють в 14 міністерствах становить 65,000, а в комітетах - 49,000. Ці комітети характеризуються як автономні державні агентства, створені для виконання певних функцій. На них *не поширюються юридичні привілеї державних міністерств*, але вони мають більшу незалежність і гнучкість. В основі діяльності державної служби Сингапуру лежать *10 принципів*, які *інтегровані в один комплекс*, який потім інтенсивно і ретельно застосовується і підтримується відповідними ресурсами, продуманим плануванням, суворою дисципліною і ретельними інструкціями.

Державна служба Сингапуру будується на принципі

меритократії. (*Меритократія* (букв. влада достойних, від лат. *meritus* – достойний, гідний і грец. *кратос* – влада, правління) – принцип управління, згідно з якими керівні пости повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального походження чи економічного стану). **Меритократія** набула **поширення в 1959 році**, коли керівництво країни зробило **акцент на залежності просування по службі від здібностей людини**. Держава виявляє перспективних учнів в ранньому віці, спостерігає і заохочує їх на протязі їх навчання. Вони отримують стипендії для вступу до університетів, деякі їдуть за кордон. У свою чергу, перспективні учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років, а декого з них заманюють вступити в Партію народної дії (ПНД). (Під час загальних **виборів 1991 року**, з 11 нових кандидатів ПНД, 9 були з державної служби і 2 з приватного сектора. Під час загальних **виборів 1997 року**, з 24 нових кандидатів, 15 були з державної служби і 9 з приватного сектора. Так, найкращі і обдаровані переходять на державну службу, а пов'язані з державою компанії (GLCs) в Сінгапурі мають доступ до цього запасу людських ресурсів. І дійсно, деякі чиновники вищого рангу є членами правління таких компаній і можуть бути залучені до роботи в них на постійній основі). Державна служба захищена від політичного втручання. Конкурентоздатні зарплати – запорука того, що талановиті службовці не перейдуть працювати в приватний сектор. Найбільш незвичайним в Сінгапурській меритократії є те, що вона **поширюється і на політичних лідерів**. В уряді Сінгапуру багато талановитих людей.

Сінгапурського службовця можна описати таким чином: - чесний, - компетентний, - ефективний, - добре оплачуваний, але постійно знаходиться під тиском. **Комп'ютеризація** допомогла скоротити кількість службовців. Іншим стримуючим моментом є та обставина, що пропозиції з прийому на роботу повинні бути обгрунтовані. У державній службі Сінгапуру існує **загальний ідеал чесності**. Суворі закони і правила, а також суворі дисциплінарні стягнення відбивають охоту займатися діяльністю, пов'язаною з корупцією. Особистий **приклад політичних лідерів і високопоставлених чиновників** також задає тон для наслідування. З 1959 року уряд ПНД підкреслював необхідність боротьби з корупцією для досягнення мети національного розвитку. Він почав з **посилення закону про корупцію**. У 1960 році було засновано **Бюро з**

розслідування випадків корупції. Це бюро було уповноважено проводити арешти, обшуки, перевіряти банківські рахунки і майно підозрюваних. **Сінгапур вважається однією з найменш корумпованих країн.**

Державна служба Сінгапуру **вважається однією з найефективніших в Азії.** Ця ефективність є наслідком: 1) суворої дисципліни, 2) напористості і працьовитості чиновників, 3) низького рівня корупції, 4) прийому на роботу найбільш здібних кандидатів на основі принципів меритократії, 5) відмінною підготовкою, 6) регулярними кампаніями, мета яких - поліпшити якість послуг, що надаються, 7) високих вимог з боку політичних лідерів країни, 8) невпинного прагнення до досконалості.

Чиновників забезпечують необхідною **апаратурою, комп'ютерами, і навіть кондиціонерами,** необхідними в умовах жаркого і вологого клімату Сінгапуру. **Ефективність** втілення в життя урядової політики пов'язана також з: 1) маленьким розміром країни; 2) уважним плануванням і передбаченням тих проблем, які можуть виникнути в майбутньому; 3) гарною репутацією уряду країни, яка була заслужена протягом багатьох років і робить ще більш легітимним його перебування при владі; 4) наданням адекватних ресурсів; 5) суспільною підтримкою, якої домагаються за допомогою просвітницьких заходів і гласності; 6) дисципліною народу, який сприймає жорсткі, але необхідні заходи, такі як суворі правила, яких потрібно дотримуватися, щоб придбати автомобіль і користуватися ним. **Ефективність і дієвість** державної служби пояснюється також прагненням до досягнення конкретних результатів. Державна служба **чуйно реагує на скарги населення** і прислухається до його прохань, які приходять у вигляді листів до газет і журналів, виражаються на зустрічах з виборцями, або прямо міністрам і членам парламенту, які **щотижня проводять «зустрічі з народом»**, а також обходять свої виборчі округи. Для звернень громадян можуть використовуватися **e-mail, телевізійні і радіоканали.** У кожному міністерстві існує відділ поліпшення якості роботи. Чиновників вчать бути ввічливими і чуйними до потреб суспільства. Оскільки зарплата державних чиновників обчислюється на ринкових умовах, їх послуги повинні бути не менш якісними, ніж послуги, що надаються приватним сектором.

Державна служба нейтральна, і не залучена в політику. Державні службовці **не мають права страйкувати,** тому що їх

робота вважається життєво важливою службою. Нейтральність *не призводить до зниження якості послуг*, що надаються або зменшення прихильності справі служіння населенню. Нейтральність також *не веде до втрати наполегливості* в прагненні до досягнення поставлених перед державою цілей. У своїй роботі на благо суспільства, державна служба повинна діяти справедливо і неупереджено, але *нейтральність не стосується проведення політики уряду*: реалізація урядової політики повинна вестися рішуче, ефективно і відповідально. Державна служба повинна чітко розуміти *національні інтереси країни*.

У державній службі *існує традиція підготовки*, що бере свій початок в *Інституті з підготовки персоналу державної служби*, який був заснований в 1971 р. *Коледж державної служби* було відкрито в 1993 р. з метою підготовки вищих посадових осіб. Сьогодні *кожен чиновник зобов'язаний проходити 100 людино-годин підготовки в рік*. Для цього були створені два інститути: *Інститут державного управління та менеджменту* та *Інститут розвитку політики*. Комісія державної служби, група з управління персоналом, інститут розвитку політики, консультативна група державної служби забезпечують необхідні службовцям *постійне навчання та підготовку*. Налагоджені *зв'язки із іноземними державними інститутами і службами*, що дозволяє користуватися досвідом роботи державних служб всього світу, отримувати інформацію, що стосується навчання і підготовки. Крім того, Коледж державної служби проводить спеціальні курси, які допомагають навчити державних службовців навичкам, необхідним для роботи в умовах суспільства, вимоги якого зростають.

Сінгапур - одна з небагатьох країн, де застосовуються *ринкові методи при нарахуванні заробітної плати міністрам і чиновникам*. Тому, *розміри заробітної плати досить великі*. Встановлено *стандарти* роботи міністрів і старших урядових службовців, які зводяться до наступних: 1) *залучення талановитих людей* до роботи на державній службі та на всіх рівнях управління, а також їх перепідготовка; 2) зменшення кількості факторів, що стимулюють неохайність і корупцію; 3) проведення політики *прозорості*, коли відсутні такі приховані пільги і привілеї, як забезпечення житлом, машиною, отримання хабарів. *Основними характеристиками сучасної державної служби* Сінгапуру є: 1) прагнення до *залучення груп фахівців з системного аналізу* при

вирішенні складних проблем; 2) постійне **прагнення до нововведень і підвищення продуктивності**. З цією метою були створені ряд програм, що стимулюють підвищення ефективності роботи і втілення новаторських ідей. Державні службовці оцінюються за ступенем участі в подібних програмах; 3) **високий рівень комп'ютеризації**. Програма комп'ютеризації державної служби була розпочата ще в 1981 році і закінчилася уже в 1991 році; 4) постійний **пошук шляхів підвищення продуктивності роботи організацій** (підвищення рентабельності, децентралізація, контроль за витратами тощо); 5) **призначення молодих чиновників на дуже високі пости**; 6) **поліпшення якості обслуговування населення**, який міститься в програмі «Державна служба XXI століття», яка встановлює чіткі цілі для кожного етапу її реалізації. Одна з цілей – не змушувати відвідувачів чекати обслуговування більше 15-20 хвилин. Відділ поліпшення обслуговування, що працює при офісі прем'єр-міністра, контролює якість обслуговування. У кожному міністерстві є свій відділ, який займається питаннями обслуговування. Відділ поліпшення обслуговування займається також зведенням до мінімуму бюрократичних тяганин і непотрібних правил.

☞ Семінарське заняття з теми №6

«Вітчизняний та зарубіжний досвід формування та реалізації кадрової політики в умовах реформування»

План.

1. Потреба реформування кадрової політики в державній службі в Україні як відображення трансформаційних процесів у державі.
2. Відмінне і загальне в реформуванні кадрової політики в державній службі у зарубіжних країнах.
3. Особливості формування кадрової політики в державній службі в Україні в сучасних умовах.

☞ Контрольні питання

1. Як реформування кадрової політики в державній службі корелює з реформаційними процесами в суспільстві?
2. У чому змістовна відмінність між поняттями «державна служба», «публічна служба», «цивільна служба»?
3. Які принципи кадрової політики у державній службі східних країн є прийнятними для України?

4. Чи можуть принципи кадрової політики європейських країн бути придатними для України?

✍ Завдання для самостійної роботи

1. Основні напрямки реформування кадрової політики в державній службі в Україні.
2. Основні риси кадрової політики в державній службі європейських країн.
3. Кадрова політика в публічній службі в умовах демократії.
4. Тоталітарні режими і кадрова політика в державній службі.

✍ Рекомендована література:

Основна:

1. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.
2. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2- ге вид. К.: НАДУ. 2015. Ч. 1. 612 с.; Ч.2. 520 с.
3. Стандарти європейського врядування: навч.посібн. / авт. кол.: І.А.Грицяк, О.Ю.Оржель, С.М.Гладкова та ін., за заг.ред. І.А.Грицяка. К. : НАДУ. 2011. 184 с.

Додаткова:

1. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 1-2. С. 42-51.
2. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65.
3. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка. Київ. 2018. 504 с.

Інформаційні ресурси:

1. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. URL :

<http://www.center.gov.ua/blog/item/1873>

2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/stru2#Stru>.

3. Про схвалення Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження планів заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

4. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

ТЕМА №7

ПРОФЕСІЙНО-КВАЛІФІКАЦІЙНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАЦІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

План

1. Професійно-ділові якості державного службовця.
2. Загальнокультурні чинники в діяльності державного службовця.
3. Морально-етичні характеристики державного службовця.
4. Психологічні особливості державних службовців.
5. Особистісні якості соціального працівника.

Основні поняття: професіоналізм, професіограма, компетенція, професійна компетентність державного службовця, професійно-кваліфікаційна характеристика, освітньо-кваліфікаційна характеристика, деонтологія, індивідуальна професіоналізація службовця, толерантність у державній службі, культура службової поведінки.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Метою вивчення сьомої теми є набуття уявлення про професійно-кваліфікаційні характеристики працівника державної служби.

При опрацюванні **першого питання** – «Професійно-ділові

якості державного службовця» необхідно виходити з того, що на сьогодні в Україні проблема визначення основних професійно-ділових та морально-психологічних вимог щодо державного службовця перебуває у стадії розробки, оскільки затверджений Наказом Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 «Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» було скасовано Наказом Нацдержслужби від 11.07.2017 р. № 147 як такий, що не відповідає потребам часу. Разом з тим основні обрії таких вимог можна окреслити на основі накопиченого вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Провідна роль у визначенні таких вимог належить професійно-кваліфікаційній характеристиці посад, що формується на основі наступних **принципів**: 1) системному підході; 2) діагностичності кінцевих цілей; 3) випереджаючого характеру професійно-кваліфікаційних вимог, що висувуються; 4) двокомпонентності кваліфікаційної характеристики (державної та відомчої).

Професійно-кваліфікаційні характеристики враховують **загальні вимоги** до державних службовців: 1) забезпечувати діяльність органу чи його структурного підрозділу відповідно до сучасних вимог; 2) поєднувати знання фундаментальних питань теорії з практикою; 3) вільно орієнтуватись у питаннях законодавства; 4) критично оцінювати і прогнозувати важливі для держави події і явища; 5) розуміти суть зовнішньої та внутрішньої політики держави; 6) володіти стилістикою офіційних документів; 7) уміло користуватися досягненнями інформаційних технологій; 8) знати якнайменше одну з іноземних мов.

Загальні вимоги до державних службовців в цілому викладені У ст.ст.1, 4,8 Закону України «Про державну службу». Вони стосуються їх організаційно-управлінських, світоглядно-ціннісних, професійно-освітніх, політико-правових, морально-етичних та культурно-естетичних характеристик і можуть бути доповнені наступними: відповідальність, неупередженість, моральність, твердість і незалежність у власних судженнях, рішучість та врівноваженість, зібраність і психологічна стійкість, здібність до співчуття і милосердя тощо.

Залежно від категорій посади державного службовця структура сукупності його кваліфікаційних характеристик змінюється – від сфери інформаційно-статистичної обробки матеріалів (для посад

нижчих категорій) до аналітично-прогностичної та координаційної діяльності (для посад вищих категорій). Ієрархія посад у системі державної служби звичайно передбачає й мінімальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня.

Сукупність умінь і знань державного службовця спрямовується на запровадження функціональних принципів управління та забезпечення виконання основних функцій органу державної влади: аналітично-прогностичних, нормативно-проектних, організаційно-забезпечуючих, координаційних, інформаційно-статистичних, контрольних.

Однією із базових понять, що розкривають сутність кваліфікаційної характеристики, виступає поняття **«професійна компетентність державного службовця»** – одна із якостей, на яких базується професійний досвід, професіоналізм державного службовця та результативність його професійної діяльності. Професійна компетентність фактично означає необхідність **індивідуальної професіоналізації** державного службовця. **Індивідуальна професіоналізація** – процес включення людини у сферу професійної діяльності і динаміка зміни її здібностей як професіонала. Вона вимагає скоординованості та логічно пов'язаної послідовності функціонування соціальних інститутів: 1) професійної орієнтації, 2) професійного відбору, 3) системи професійної освіти, 4) професійного підбору, 5) системи організації кар'єрного просування, 6) системи підвищення кваліфікації.

Рівень індивідуальної професіоналізації залежить від індивідуальних характеристик людського потенціалу особи. Процес індивідуальної професіоналізації державних службовців складається з таких етапів: 1) професійна самоідентифікація; 2) здобуття професійної освіти; 3) засвоєння інституційного досвіду державної служби; 4) формування особистого професійного досвіду.

Сфера державної служби зумовлює типову **модель професійної діяльності державного службовця**. Узагальнена структура такої моделі містить чотири складові: 1) мета діяльності (продукт); 2) предмет діяльності; 3) засоби; 4) процедури. Аналіз основних положень Конституції України, а також розуміння державної служби як служби, що спрямована на задоволення потреб особи і громадянина держави в усій повноті їх виявлення дають можливість змістовно розкрити ці компоненти структури професійної діяльності.

Зміст професійної діяльності державного службовця визначає не тільки структуру, а й основні принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, профілі компетентності посад державних службовців, посадові інструкції, загальні правила поведінки державного службовця тощо.

Центральною ланкою побудови узагальненої структури діяльності державного службовця постає **людина як найвища соціальна цінність**. Цілісність життєдіяльності людини виявляється в чотирьох основних напрямках цілепокладання – у соціальній, культурній, економічній та політичній сферах, які утворюють цілісну суспільну реальність функціонування держави. У процесі професійного навчання та індивідуальної професіоналізації знання в таких сферах, як право, політика, управління, гуманітарна діяльність та інші, мають розглядатися як такі, що забезпечують формування вмінь і навичок обслуговування потреб людини та громадянина. Застосування програмно-цільових методів вимагатиме оволодіння методами проектного менеджменту, а також системною методологією підготовки та реалізації управлінських рішень, у тому числі і в різних сферах державної політики. Також загальна сукупність вмінь і знань державного службовця має спрямовуватися на забезпечення виконання **основних функцій органу державної влади**: 1) аналітично-прогностичних, 2) нормативно-проектних, 3) організаційно-забезпечуючих, 4) координаційних, 5) інформаційно-статистичних, 6) контрольних тощо.

Сприяє здійсненню процесу індивідуальної професіоналізації державних службовців розроблена структура освітньо-кваліфікаційних рівнів і наукових ступенів підготовки фахівців для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. **Післядипломна освіта** державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як визначальний засіб індивідуальної професіоналізації протягом усієї службової кар'єри має забезпечити безперервне здобуття нових навичок і вмінь із професійної діяльності та включає: 1) перепідготовку, 2) спеціалізацію, 3) підвищення кваліфікації, 4) стажування.

Процес індивідуальної професіоналізації має сприяти формуванню професіоналів державного масштабу з фундаментальною економічною, правовою, політологічною підготовкою, які володіють навичками менеджменту та соціальної психології. Компетентнісно орієнтована освіта також буде сприяти

формуванню результативної, авторитетної та корисної для суспільства управлінсько-адміністративної еліти

Притаманні державним службовцям **компетентності**:

- **функціональна** – компетентність у сферах економіки та державних фінансів, соціального і політичного партнерства, технологій управління людськими ресурсами, державного менеджменту, контролінгу;

- **інтелектуальна** – здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки альтернативних рішень і обґрунтування вибору найбільш ефективних;

- **ситуативна** – компетентність у розв'язанні конкретних проблем і тактичних завдань методична – здатність до сприйняття, осмислення та адекватної інтерпретації інформації, структурування проблеми, системного реагування на неї;

- **соціальна** – наявність ораторських, комунікативних і інтегративних здібностей, уміння працювати "в команді", готовності до співробітництва та розв'язання конфліктів.

Індивідуальна професіоналізація державних службовців розгортається і у сфері самосвідомості, що передбачає необхідність створювати власний образ себе як професіонала – **образ «Я – професіонал»**.

У процесі розгляду **другого питання** – «Загальнокультурні чинники в діяльності державного службовця» доречно звернути увагу передусім на культуру як суто людське явище, що є обов'язковою умовою успішного функціонування людини. **Культура** вважається однією з невід'ємних умов існування людини у вимірах людяності на рівні з природними (фізичними) та біопсихологічними (суб'єктивними) факторами її існування. Жодна дія людини не відбувається за межами і поза впливом культури. Як сфера людської діяльності культурно зумовленою є і державно-управлінська діяльність у цілому, і функціонування державної служби на сучасному етапі її розвитку, а загальний та професійний культурний досвід та навички розглядаються як складові професійної компетентності державного службовця.

Людський потенціал державного службовця розкривається у культурних характеристиках його особистості, що виявляються як властиві йому світоглядні настанови, рівень і якість освіти, поведінка, ставлення до виконання своїх службових обов'язків, здатність знаходити рішення у нестандартних ситуаціях, відношення

до людей, вміння спілкуватися тощо. Загальнокультурні компетенції державного службовця формуються під впливом багатьох факторів, які супроводжують його особистісне становлення як людини. До культурних факторів, що впливають на формування особи, належать: національно-етнічні традиції; родинні відносини; гендерні настанови; зміст освіти; релігійні переконання; світоглядні настанови; етичні переконання; естетико-художнє середовище; етикетні норми. Власний життєвий досвід і культуру соціальної комунікації особа привносить у професійну діяльність як результат індивідуальної професіоналізації. Тому налагодження процесу загального культурного виховання є одним із факторів успішного виконання службових обов'язків державним службовцем у його професійній діяльності.

У сучасному глобалізованому світі з багатоканальним інформаційним простором формування особистості державного службовця проходить під впливом різних за змістом та походженням елементів культури. Йдеться у першу чергу про два культурні виміри – процеси *масовізації* (стандартизації цінностей, смислів, символів і уподобань) і *демасовізації* (індивідуалізації культурного досвіду, смаків, уподобань і стилю життя) загальної культури. В результаті формуються особи, які мають право і можливість створювати власний життєвий світ за всіма елементами культурної цілісності – етнічними, релігійними, світоглядними, естетичними, етичними, етикетними. Тому однією з провідних загальнокультурних настанов у професійній діяльності державного службовця слід вважати спрямованість на впровадження *ідеології толерантності* в усій повноті її виявлення. Як загальнокультурна цінність ця ідеологія закріплена в офіційних документах ООН, що базуються на визнанні основних положень Загальної декларації прав людини.

У процесі індивідуальної професіоналізації державний службовець має усвідомити різницю між особистісною поведінкою під час виконання службових обов'язків та у приватному житті, тобто поза часом виконання службових обов'язків. Поза часом виконання службових обов'язків як особистість державний службовець має всі гуманітарні права, що стосуються його особистого становлення і життя. Це – сукупність громадянсько-політичних, соціально-економічних і культурних прав, які гарантовані міжнародними зобов'язаннями держави і Конституцією

України.

• **Особисті права людини** – це сукупність прав, що вважаються природними, наданими від народження та невід’ємними для кожної людини, незалежно від громадянства, статі, віку, раси, етнічної чи релігійної належності. Це право на: 1) життя; 2) свободу та особисту недоторканність; 3) гідність особистості; 4) недоторканність особистого життя; 5) недоторканність помешкання; 6) самозахист; 7) національну та культурну самоідентифікацію; 8) свободу совісті та думки; 9) свободу пересування та обрання місця проживання; 10) свободу обрання мови спілкування; 11) судовий захист; 12) релігійне самовизначення; 13) ім’я.

• **Політичні права людини** – сукупність прав людини, яка пов’язана з державним громадянством і визначає умови участі в суспільному та політичному житті країни. Це право на: 1) свободу слова; 2) свободу доступу до інформації; 3) свободу звернень до державних органів влади та органів місцевого самоврядування; 4) свободу об’єднань та союзів; 5) свободу зібрань; 6) участь в управлінні справами держави та рівний доступ до державної служби; 7) громадянство; 8) бути обраним та обирати до державних органів влади; 9) на участь у веденні правосуддя; 10) свободу опору проти пригнічення.

• **Соціально-економічні права людини** – сукупність прав, яка визначає систему гарантій захисту гідності та свободи вибору особистості при реалізації соціальних та економічних потреб її життєзабезпечення. Це право на: 1) свободу підприємництва; 2) приватну власність; 3) труд та вільний вибір сфери трудової діяльності; 4) охорону сім’ї, материнства та батьківства; 5) соціальне забезпечення; 6) житло; 7) охорону здоров’я; 8) безпечне природне середовище; 8) справедливе оподаткування; 9) гідні умови праці та справедливе винагородження за труд.

• **Культурні права людини** – комплекс прав та свобод людини, що гарантуються конституцією або законодавчими актами та забезпечують можливість самореалізації людини у сфері культурного життя. Це право на: 1) освіту; 2) свободу викладання (академічна свобода); 3) свободу творчості; 4) участь у культурному житті та використання культурної інфраструктури; 5) доступ до культурних цінностей та інформації.

У **третьому питанні** – «Морально-етичні характеристики державного службовця» мають бути розкриті найбільш суттєві

моменти моральної складової його особистісних рис. Базовими поняттями, що розкривають зміст цієї сторони діяльності, є наступні: 1) діловий етикет; 2) дрес-код; 3) ділова етика, або етика державного службовця.

Етикет службовий (діловий) – це сукупність норм і правил, які організують ритуали спілкування та поведінки в робочих ситуаціях і стосуються правил побудови ділової співбесіди, ведення ділового листування, публічного виступу, службової субординації тощо.

Дрес-код – етикетні правила зовнішнього вигляду, що стосуються норм одягу в різних ситуаціях і організаціях.

Етика державного службовця – сукупність моральних та правових (юридичних) вимог щодо регулювання індивідуальної та колективної поведінки, яких має дотримуватися державний службовець у процесі виконання своїх професійних обов'язків. Етика державного службовця формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному етапі розвитку культури. Відсутність у державного службовця професійної етики – один із найбільш серйозних чинників, які визначають критичне відношення населення до керівництва і апарату управління усіх гілок і рівнів влади

Професійна етика державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності на основі наступних засадничих принципів: 1) гуманізму (протиставлення утилітаризму); 2) професійного оптимізму (віри в позитивні наслідки реалізації державної політики); патріотизму.

Морально-етичні вимоги, що пред'являються до державних службовців, можна розділити на 3 групи: 1) **Виконавська дисципліна** (дисциплінованість, уважність, сумлінність, пунктуальність, педантичність, законослухняність). 2) **Здатність до контакту** (комунікативність, відкритість, повага до чужої точки зору, вміння слухати і чути, стриманість, тактовність, вихованість, володіння словом, вміння себе подати). 3) **Здатність існування в умовах "Ефекту акваріума"** – особливого становища державного службовця в суспільстві (стриманість, аскетизм, відчуття відповідальності за відступ від стандартів, особиста поведінка).

Проявом прихильності державного службовця професійним етичним вимогам є здатність **шанобливо відноситися до гідності людини**, незалежно від її соціального положення. Визнати в людині

рівні з собою права на гідне існування, розуміти і відчувати, що усі люди рівні, – перша умова всякої діяльності.

Моральні якості державного службовця у зарубіжному досвіді посідають значне місце при оцінці його діяльності. Важливим фактором при підборі персоналу тут виступає його **надійність і чесність**. «Немає нічого більш важливого для державних управлінців, ніж думка людей про їхню чесність, правдивість та непідкупність», – записано в Етичному кодексі Американського товариства державного управління. У Франції найважливішим вважається принцип, що передбачає не просто наявність у чиновника таких моральних якостей, як чесність, непідкупність, гідність, але набагато більш високий їх рівень, який повинен виключати всяку можливість його підкупу або будь-якого прояву корпоративного інтересу. У Німеччині будь-яке пожертвування понад 20 тис. марок повинно бути зареєстровано із зазначенням імені дарувальника. Країни з розвинутою ринковою економікою давно усвідомили актуальність цієї проблеми, тому там не шкодують коштів на розробку і впровадження методів, що дозволяють оцінити ступінь надійності і чесності працівника. У США з середини 80-х рр. минулого століття інтенсивно розробляється методика використання **бланкових тестів чесності**. Особливістю цього виду тестування є те, що вони ніде не публікуються і складають найсуворішу комерційну таємницю. Тести чесності входять в **систему скринінгу** (англ. *Screening* - просіювання) – відсів непридатних працівників, який включає і медичні, і професійні, і моральні, і психологічні параметри. Найбільшою популярністю серед методів оцінки чесності людини, особливо в останнє десятиліття, користується **поліграф або детектор брехні**. Це дає можливість отримати відповіді на питання про негативні факти біографії претендента на посаду, які він хотів би приховати, небажаних нахилах, наявності зв'язків з кримінальними структурами, істинних мотивах надходження на державну чи муніципальну службу. Одним із нових, але досить ефективних методів, яким користуються не тільки для розкриття кримінальних злочинів, але й для отримання об'єктивних даних про особистісні дані держслужбовців, є **гіпнотичне тестування**. Так, у США створено навіть Національне товариство експертів по слідчому гіпнозу. У Німеччині при прийомі на роботу в окремих випадках активно використовується **метод генетичного тесту**. У

менеджменті останніх десятиліть став широко використовуватися **метод оціночних центрів**, тобто оцінка менеджерів і кандидатів у менеджери в спеціально організованих установах і виявлення системи характерологічних якостей, необхідних людині для успішного виконання певної службової діяльності. Однією з особливостей вирішення проблеми професійного розвитку працівників в Японії є **система репутацій**, яка забезпечує не тільки сумлінне, якісне, а й творче ставлення працівників до своїх обов'язків, але й виконувати свої обов'язки так, щоб за ним закріпилася репутація порядного, чесного й ініціативного працівника. Для цього на кожного працівника складається **письмова характеристика**, що містить чітке перерахування всіх його достоїнств і недоліків. Для оцінки і складання звітів про реалізацію етичних програм організації в ряді країн розроблена і використовується **методика проведення соціальних ревізій**, мета якої – підтримка високого рівня соціальної відповідальності організації та кожного її працівника. Для цього проводяться **етичні експертизи**, результатом яких є система пропозицій, спрямованих на покращення морального клімату і «моральної репутабельності» організації, внесення корективів у практику її діяльності. Для більшої коректності запрошуються компетентні незалежні фахівці з етики ділових відносин, які користуються **методом етичного консультування**. У багатьох зарубіжних країнах порушення, наприклад, етичного принципу відповідальності у сфері державної служби тягне за собою серйозні санкції, аж до позбавлення правового статусу. У Великобританії парламентський контроль заснований на **доктрині «міністерської відповідальності»**, відповідно до якої міністр, приймаючи на себе відповідальність за результати діяльності свого відомства, зобов'язаний подати у відставку у разі виявлення упущень не тільки в його власній роботі, але і в роботі окремих працівників підлеглого йому відомства.

Четверте питання – «Психологічні особливості державних службовців» має розкрити характер залежності професійної діяльності державного службовця від його особистісних психологічних рис. При висвітленні цієї теми треба виходити з того, що будь-яка професія впливає на особистість та психічні функції, які залучені та включені до даного виду діяльності. При цьому треба враховувати, що з одного боку, індивідуальні особливості особистості впливають на процес і результати професійної

діяльності, а з іншого, – особистість формується значною мірою під впливом своєї професійної діяльності.

Якості особистості державного службовця – узагальнені, найбільш стійкі характеристики, які впливають на управлінську діяльність. Це складні утворення, що включають у себе наступні властивості: 1) соціальні (професіоналізм і компетентність, організаторські здатності, завзятість тощо.); 2) соціально-психологічні (відповідальність, доброзичливість, вимогливість, схильність до взаємодопомоги, співробітництва і т.п.); 3) психологічні (стриманість, урівноваженість, чесність, порядність, принциповість і т.п.).

Категорією, близькою до особистісних якостей, є **здатності державного службовця** – особливості, що є суб'єктивними умовами успішного здійснення професійної діяльності. Ці особливості мають комплексну структуру, що дозволяє проявлятися компенсаторному механізму, завдяки якому сильно виражені здатності можуть відшкодовувати в професійній діяльності недостатній розвиток інших. Якості й здатності особистості тісно взаємозалежні між собою, розділити їх часом практично неможливо. Однак якості особистості державного службовця являють собою результат реалізації його здатностей у процесі професійної діяльності, тоді як здатності є «прихованими» можливостями особистості, які проявляються й розкриваються за певних умов.

Ще однією важливою умовою існування феномена особистості державного службовця є категорія **професійних навичок**. До них можна віднести: 1) **Знання** – результат розумової діяльності, включеної в процес виконання професійних обов'язків, що на практиці означає засвоєння фактів, понять, законів і т.ін. 2) **Уміння** – знання, втілені в рішення конкретних професійних завдань (вміння швидко вникнути в суть справи, всебічно проаналізувати ситуацію, виділити ключову проблему, знайти її конструктивне рішення). 3) **Навички** – це вміння, доведені до автоматизму. 4) **Досвід** – єдність знань, умінь і навичок. 5) **Мотивація** – це сукупність потреб індивіда, які у свою чергу стимулюють розвиток державного утворення. Її механізм представляє взаємодію внутрішніх і зовнішніх побудників до дії. Важлива роль належить ціннісним орієнтаціям – стійким установкам на ті або інші соціально значимі речі. 6) **Виховання** – послідовний, трудомісткий і тривалий процес впливу організації (керівника, лідера) на робітників, пов'язаний з

ідеологічною концепцією організації або структури; процес, результатом якого є стійка мотивація певного державного службовця (або колективу) до суспільно корисної діяльності в інтересах певної організації. Важливими складовими психологічного портрету держслужбовця виступають **самооцінка, рівень вимогливості, самоефективність, локус контроль** (власна оцінка держслужбовцем того, завдяки чому справдилися чи ні його очікування за результатами професійної діяльності). Люди з екстернальним «локус-контролем» вважають, що їх успіхи або невдачі регулюються зовнішніми факторами (доля, щасливий збіг обставин, підтримка впливових людей, непередбачувані сили); а з інтернальним бачать причини поразок чи перемог у своїх власних діях і здібності. Як екстернали, так і інтернали не існують в «чистому вигляді»: більшість людей мають риси і тих, і інших.

Залежно від перерахованих вище параметрів психологи виділяють наступні **типи особистості держслужбовця**, які визначають його професійну поведінку на робочому місці:

«**Скелелаз**» (висока самооцінка, високий рівень вимог, внутрішній «локус-контроль»). Державний службовець «робить» професійну кар'єру свідомо, з повною віддачею і самоконтролем.

«**Імітатор**» (висока самооцінка, високий рівень вимог, зовнішній «локус-контроль»). Така людина прагне до кар'єрних висот і впевнена у своїх можливостях, але схильна більшою мірою використовувати сприятливі зовнішні обставини.

«**Майстер**» (висока самооцінка, низький рівень вимог, внутрішній «локус-контроль»). Йому цікаві нові області діяльності, нерідко пов'язані з ризиком і необхідністю освоювати суміжні професії, вирішувати нестандартні та складні завдання.

«**Бджілка**» (низька самооцінка, низький рівень вимог, зовнішній «локус-контроль»). Такий службовець працює строго у відповідності до завдання, яке повинно бути чітко сформульовано. Відрізняється працьовитістю і працездатністю, підвищеною відповідальністю.

«**Вічний студент**» (низька самооцінка, високий рівень вимог, зовнішній «локус контроль»). Хоче досягти кар'єрних вершин, але відчуває постійну невпевненість у собі, за нове береться з обережністю.

«**Організатор**» (низька самооцінка, високий рівень вимог, внутрішній «локус-контроль»). У житті сподівається в основному на

себе, рухається по кар'єрних сходах, палаючи насамперед самолюбством, а не прагненням реалізувати себе професійно.

Також психологи виділяють певні **етапи психологічного розвитку особистості державного чиновника**:

Перший етап пов'язаний з пошуком свого місця в житті, професійним самовизначенням і отриманням відповідної освіти.

Другий етап – входження на посаду та професійна адаптація - характеризується формуванням реального відношення людини до обраної сфери діяльності. Провідним психологічним механізмом стає механізм ідентифікації. До кінця другого етапу на передній план виходять механізми самооцінки і усвідомлення відповідальності.

Третій етап – становлення у посаді - характеризується «оволодінням роллю», тобто формуванням відповідних умінь, придбанням навичок прогнозування і конкретизації соціальних очікувань, пов'язаних з професійною діяльністю. Підвищується психологічна готовність до діяльності в різних, у тому числі нестандартних ситуаціях.

Четвертий етап настає тоді, коли державний службовець оцінює свою професійну кар'єру як особистісно-важливий факт і задоволений результатами власної професійної активності.

У п'ятому питанні – «Особистісні якості соціального працівника» увага переміщується на професійні особистісні вимоги працівника соціальної служби. Із самого початку треба виходити з того, що **не кожна людина придатна для соціальної роботи**; основним визначальним фактором тут є система цінностей кандидата, яка в кінцевому рахунку визначає його професійну придатність і ефективність практичної діяльності. Уявлення про **абсолютну цінність кожної людини** переходить тут з розряду філософського поняття в категорію базисного психологічного переконання як основи всієї ціннісної орієнтації індивіда. Особливо з урахуванням того, що соціальна робота була і залишається однією з найважчих. Вона не завжди адекватно сприймається громадською думкою і не завжди добре оплачується, але є одним з найбільш одухотворених і благородних видів діяльності людини.

Тому роль особистісних якостей соціального працівника є надзвичайно великою в його професійній діяльності. Серед них можна виділити такі, як: гуманістична спрямованість особистості; особиста і соціальна відповідальність; загострене почуття добра і

справедливості; почуття власної гідності і повага до гідності іншої людини; терпимість; ввічливість; порядність; емпатійність; готовність зрозуміти інших і прийти їм на допомогу; емоційна стійкість; особистісна адекватність за самооцінкою, рівнем домагань і соціальною адаптованістю.

Особистісні якості соціального працівника, як правило, поділяють на *кілька груп*.

1. **Сукупність психологічних рис загального характеру**, що відображає психічні процеси (сприйняття, пам'ять, уява, мислення), психічні стани (втома, апатія, стрес, тривожність, депресія), увагу як стан свідомості, емоційні і вольові прояви (стриманість, індиферентність, наполегливість, послідовність, імпульсивність) і т.д.

2. **Психологічна невідповідність вимогам професії**.

3. **Самоконтроль, самокритичність, самооцінка** своїх вчинків, а також **стресостійкі якості** – фізична тренуваність, самонавіюваність, вміння переключатися і керувати своїми емоціями.

4. **Комунікабельність** (уміння швидко встановлювати контакт з людьми); **емпатійність** (уловлювання настрої людей, виявлення їх установок і очікувань, співпереживання їхнім потребам); **аттрактивність** (зовнішня привабливість особистості); **красномовство** (уміння вселяти і переконувати словом) та ін.

5. Опора на **теоретичне обґрунтування процесу професійного самовизначення**.

Оскільки соціальний працівник професійно допомагає людям, він повинен мати **навички педагогічної діяльності**. Знання, вміння і навички соціальної роботи складають **фундамент педагогічної культури** фахівця соціальної сфери. До числа її структурних елементів також відносять: 1) психолого-педагогічну спрямованість особистості; 2) педагогічні здібності і майстерність; 3) мистецтво ділового спілкування; 4) культуру службової поведінки.

Передумовою для формування педагогічної культури соціального працівника є його **педагогічні здібності**. Їх задатки вважаються вродженими. Вони проявляються в схильності людини працювати з людьми, виявляти до них інтерес, терпіння, витримку і т.д. Але задатки ще не самі здібності, а лише анатомо-фізіологічні особливості, що лежать в основі їх розвитку. Педагогічна здатність припускає таку рису, як **педагогічна спостережливість** – уміння

дати характеристику об'єкту, виявити його сильні і слабкі сторони, припустити реакцію клієнта на вплив, що чиниться на нього і т.д. Добре розвинена педагогічна спостережливість сильна в поєднанні з даром **педагогічного передбачення** – вміння соціального працівника бачити кінцевий результат, підсумки зроблених дій. Педагогічної спостережливості і передбаченням зазвичай володіють люди з розвинутою творчою уявою і гнучким розумом.

Виділяють також комплекс навичок і вмінь, необхідних для застосування знань педагогіки і психології в роботі з людьми. Основний навик будь-якого соціального працівника загального профілю – це **інтерв'ювання**. Цей навик передбачає знання того, як розмовляти з людиною, що має ту чи іншу проблему, таким чином, щоб вона відчувала себе в безпеці і могли розкритися. Важливе місце посідає і **навик самовладання**. У психології цей навик розглядається як показник соціальної та емоційної зрілості особистості. Самовладання не так якість особистості, скільки процес управління своєю поведінкою в екстремальній ситуації. Ці та інші навички об'єднуються поняттям **«педагогічна техніка»**. Ефективність її застосування стає набагато вищою, якщо вона органічно поєднується з **педагогічним тактом** – здатністю чуйно вловлювати найменші зміни в настрої і психологічному стані клієнта, що проявляється у ввічливості, уважності, доброзичливості, чуйності тощо. Найважливіший шлях оволодіння педагогічним тактом – постійний **самоконтроль і самоаналіз** поведінки в будь-яких ситуаціях. Педагогічна культура виступає основою для **спілкування**. Виділяють: інформаційний, когнітивний, регулятивний, ефективний, інтерактивний **аспекти процесу спілкування**. Педагогічний аспект спілкування проявляється в **культурі спілкування** (корегування тону розмови, вміння володіти собою в напружених ситуаціях, повага думки співрозмовника тощо). Спілкування - це насамперед розуміння. З іншого боку, - воно завжди відбувається на фоні людських переживань і почуттів. Таким чином, раціональне і емоційне тут зливаються воедино, припускаючи відкрите вираження відносини одного учасника спілкування до іншого. Культура спілкування повинна включати в себе **культуру сприйняття**. Співрозмовник завжди бажає, щоб його не тільки слухали, але й чули. Для цього мало говорити на одному з ним мовою. Додаткову інформацію про ставлення до теми розмови і позиції того, кого слухаєш, дають його жести, манера

триматися, вираз обличчя, реакція на задані питання. Мистецтво відчувати ці особливості дозволяє вловлювати стан людей і краще розуміти їх.

Важливе місце в структурі особистісних якостей соціального працівника посідає його **професійна придатність** – ймовірна характеристика, що відображає можливості людини в оволодінні професійною діяльністю у сфері соціальної роботи. До числа **обов'язкових якостей і умінь** соціального працівника входять: емпатійність; психологічна компетентність; делікатність і тактовність; гуманність, милосердя; організаторські та комунікаційні здібності; висока духовна культура і моральність; соціальний інтелект (вміння адекватно сприймати і аналізувати соціальні ситуації та інших людей); вміння бути цікавим для оточуючих і неформальним в роботі з клієнтом; спрямованість на інтереси, потреби і захист людської гідності клієнта; прагнення до постійного підвищення професійних знань; вміння дотримуватися конфіденційності службової інформації та особистих таємниць клієнта; чесність і моральна чистота в професійних справах.

Психологи виділили **шість груп найбільш важливих професійних якостей** соціальних працівників:

1. **Професійна компетентність**: високий рівень освіти і культури, компетентність з широкого кола значущих проблем.

2. **Доброзичливе ставлення до людей**: доброта, любов до людей, чуйність, почуття жалю, бажання допомогти, симпатія до інших.

3. **Організаційно-комунікативні здібності**: висока комунікабельність, товарищівість, вміння керувати людьми, впливати па їх позиції і переконання, вміння викликати до себе довіру і підтримати їх у важку хвилину.

4. **Нервово-психічна витривалість**: працездатність, енергійність, ініціативність, наполегливість у досягненні цілей.

5. **Ставлення до себе**: адекватність уявлень про свою особистість, вміння вирішувати власні проблеми, впевненість у власних силах, пошана до себе (самооцінка, самокритичність, ідентифікація та ін.).

6. **Високий морально-етичний рівень**: безкорисливість, чесність, порядність, відповідальність, висока моральність.

Семінарське заняття з теми №7
«Професійно-кваліфікаційні характеристики працівника
державної служби»

План.

1. Людина як базова цінність у світоглядних уявленнях майбутнього державного службовця і соціального робітника
2. Зарубіжна практика вимог щодо особистісних якостей державного службовця.
3. Проблема деформації особистісних рис державного службовця під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників.

Контрольні питання

1. У чому проявляється специфіка особистісних якостей соціального працівника?
2. Які особистісні риси соціального працівника є найбільш значимими?
3. Назвіть основні моральні вимоги для державного службовця?
4. Яку роль відіграють світоглядні орієнтації для державного службовця?

Завдання для самостійної роботи

1. Сутність індивідуальної професіоналізації державного службовця.
2. Основні психологічні типи державного службовця.
3. Роль морально-етичних якостей державного службовця у закордонній практиці.
4. Місце педагогічної культури в діяльності соціального працівника.

Рекомендована література:

Основна:

1. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С.М.Серьогін, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовська [та ін.]; за заг. ред. проф. С М Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2011. 352 с.
2. Кубіцький С.О. Технології соціально-педагогічної роботи в зарубіжних країнах: Навч. посіб. 3-тє вид. доп. і перероб. / С.О.Кубіцький. К.: Міленіум. 2015. 300с.
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. 2013. Т. 2. 348 с.

Додаткова:

1. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. К.: Соцінформ. 2002. 111 с.

2. Лесечко М. Д., Рудницька Р. М., Чемерис А. О. Методичні засади оцінки професійної компетентності керівника // Технологія прийняття управленческих рішень в державному управлінні і місному самоуправлінні. Львов.: Ахилл. 2003. 424 с.

3 Толуб'як В. Формування професійної компетенції публічних службовців: виклики децентралізації // Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України. 2019. С.141-146. 186 с.

Інформаційні ресурси:

1. Конституція України, прийнята 28.06.1996 р. (із змін., внесеними у 2004-2019 рр.). DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print/>

2. Лутчин Т.М. Професіоналізм державної служби як умова ефективної діяльності органів державної влади. URL: www.center.gov.ua.

3. Наказ Міністерства України у справах молоді та спорту «Про затвердження Етичного кодексу із соціальної роботи спеціалістів України» від 09.09.2005 року №1965. DOI:

4. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII (із змін., внесеними у 2016-2019 рр.). DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print>.

5. Радов Д.Г. Державна служба як особливий вид професійної діяльності людини. Психологічний аспект. DOI : <https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/modern-control-technology-c112/11875-c112-076>.

ПИТАННЯ ДО ЗАЛІКУ

1. Поняття «Державна кадрова політики» та «державна кадрова робота».
2. Основні концептуальні ідеї сучасної кадрової політики в державній службі України.
3. Проблема співвідношення державної і регіональної кадрової політики.
4. Основні принципи державної кадрової політики в Україні.
5. Основні напрямки реалізації кадрової політики в державній службі України.
6. На яких засадах відбувається формування кадрового резерву в сфері державної служби в Україні?
7. Що передбачає такий напрямок кадрової політики в сфері державної служби, як професіоналізація?
8. Які заходи необхідні для активізації роботи щодо запобігання проявам корупції та іншим правопорушенням у сфері державної служби?
9. Пріоритетні напрямки міжнародного співробітництва з кадрових питань в сфері державної служби.
10. Ключові суб'єкти формування державної кадрової політики в Україні.
11. Об'єкти державної кадрової політики.
12. Світоглядні та моральні якості державного службовця.
13. Ділові та професійні якості державного службовця.
14. Державно-управлінська еліта.
15. Особливості формування державно-управлінської еліти в сучасній Україні.
16. Основні чинники формування лідерства.
17. Місце лідерства в державному управлінні.
18. Лідер і керівник: тотожність і відмінність.
19. Партійно-бюрократично і державно-управлінська еліти.
20. Типи еліт.
21. Державно-управлінська еліта як історична категорія.
22. Співвідношення понять «лідер» та «еліта».
23. Фактори впливу на кадрову політику в державній службі.
24. Шляхи удосконалення кадрової політики в державній службі сучасної України.
25. Загальносвітові тенденції формування державної кадрової

політики.

26. Зарубіжний досвід у формування кадрового резерву.

27. Асимільовані та диференційовані системи державної служби.

28. Роль стратегії євроінтеграції у формуванні української державної кадрової політики.

29. Державна кадрова політика в умовах реформування.

30. Основні недоліки в роботі державних службовців.

ТЕМИ РЕФЕРАТИВ

1. Кадрова політика у державній службі і тип політичної системи.
2. Суб'єкти і об'єкти кадрової політики.
3. Фактори впливу (економічні, політичні, правові, соціальні, культурні) на сучасну кадрову політику в державній службі України.
4. Кадрова політика у державній службі в умовах тоталітарного і демократичного форм правління.
5. Історичний розвиток державно-управлінської еліти України.
6. Роль еліти в державному управлінні.
7. Проблемні питання реалізації кадрової політики в Україні.
8. Зарубіжний досвід формування державної кадрової політики.
9. Особливості державної кадрової політики в Україні в умовах євроінтеграції.
10. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку.
11. Державна кадрова політика в умовах реформування українського суспільства.
12. Проблема формування та реалізації державної кадрової політики в органах влади.
13. Проблема реформування державної служби як один із найважливіших пріоритетів розвитку України.
14. Проблема вдосконалення кадрового забезпечення органів державного управління та місцевого самоврядування.
15. Інноваційні технології і методики моніторингу ефективності та результативності управлінської праці.
16. Роль професійно-ділових та морально-психологічних якостей державного службовця.
17. Державна кадрова політика: забезпечення відповідальності та запобігання корупції.
18. Роль лідерства в соціальній роботі.
19. Сучасна українська управлінська еліта: стан, проблеми, перспективи розвитку.
20. Сучасна концепція бюрократії.
21. Азіатська концепція бюрократії.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

ОСНОВНА ЛІТЕРАТУРА

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 59-66.
2. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. Т. 1. 372 с.
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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. 2013. Т. 2. 348 с.
4. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В.Ковбасюк (голова), К.О.Ващенко (заст. голови), Ю.П.Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
5. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С.М.Серьогін, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовська [та ін.]; за заг. ред. проф. С М Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2011. 352 с.
6. Кубіцький С.О. Технології соціально-педагогічної роботи в зарубіжних країнах: Навч. посіб. 3-ге вид. доп. і перероб. / С.О.Кубіцький. К.: Міленіум. 2015. 300с.
7. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І.Крайніка, Х.М.Дейнеги. 2- ге вид. К.: НАДУ. 2015. Ч. 1. 612 с.; Ч.2. 520 с.
8. Соціальна робота : підручник / В. А. Поліщук, О. П. Бартош-Пічка, Н. М. Горішна, Г. В. Лещук, О. Ю. Пришляк / за ред. Н. Г. Ничкало. Тернопіль : ВАТ «ТВПК Збруч», 2010. 330 с.
9. Стандарти європейського врядування: навч.посібн. / авт. кол.: І.А.Грицяк, О.Ю.Оржель, С.М.Гладкова та ін., за заг.ред. І.А.Грицяка. К. : НАДУ. 2011. 184 с.
10. Технологія психологічної підготовки персоналу держадміністрацій до роботи в команді : навч. посіб. / Карамушка Л.М., Філь О.А., Левковець В.В., О.І. Альохіна, В.О. Михайленко. К. : Наук. світ, 2008. 182 с.
11. Фурман А. В.Історія соціальної роботи: [навчальний посібник] / А.В.Фурман, М.В.Підгурська. Тернопіль: ТНЕУ, 2014.

174 с.

ДОДАТКОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Білінська М.М. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали / М. М. Білінська, В. М. Сороко, В. О. Чмига. К. : НАДУ, 2013. 52 с.

2. Гальчинський А. С. Лібералізм: уроки для України : наук.-попул. есе / А. С. Гальчинський. К. : Либідь. 2011. 288 с.

3. Гончарук Н.Т., Прудиус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус // Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 1-2. С. 42-51.

4. 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. К.: НАДУ, 2012. 72 с.

5. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. К.: Соцінформ. 2002. 111 с.

6. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Модуль I / Укладачі: В.А. Андронов, О.І. Крюков, В.О. Шведун. Х. : НУЦЗУ, 2016. 46 с.

7. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7. С. 57-65.

8. Лесечко М. Д., Рудницька Р. М., Чемерис А. О. Методичні засади оцінки професійної компетентності керівника // Технологія прийняття управленческих рішень в державному управлінні і місцевому самоуправлінні. Львов.: Ахилл. 2003. 424 с.

9. Лідерство в місцевому самоврядуванні / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, А. К. Гук та ін. Харків : Фактор. 2015. 156 с.

10. Мамчур Г.В. Види і моделі державної служби. К.: КНУТШ, 2014. С.41-45.

11. Мельник А. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми імплементації в Україні / А. Мельник, Т. Кононенко // Державне управління та місцеве самоврядування. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12mafpui.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12mafpui.pdf).

12. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: Колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова,

2016. 808 с.

13. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова, 2016. 744 с.

14. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.

15. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / М. І. Пірен. К. : Талком. 2014. 253 с.

16. Психология современного лидерства: американские исследования / под. ред. Дж. П. Канджеми, К. Дж. Ковальски, Т.Н. Ушаковой ; пер. с англ. ; А.А. Александрова. М. : Когито-центр. 2007. 320 с.

17. Толуб'як В. Формування професійної компетенції публічних службовців: виклики децентралізації // Державна служба в Україні: шляхи реформування: матеріали круглого столу (22 травня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України. 2019. С.141-146. 186 с.

18. Управління персоналом в умовах децентралізації / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка. Київ. 2018. 504 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про запобігання корупції». Суми: ТОВ «ВВП НОТІС», 2019. 72 с.

2. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Конституція України. Суми: ТОВ «ВВП НОТІС», 2019. 56 с.

4. Наказ Міністерства України у справах молоді та спорту «Про затвердження Етичного кодексу із соціальної роботи спеціалістів України» від 09.09.2005 року №1965. DOI: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS3407.html

5. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Типове Положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 №4. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16?lang=>

6. Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 8 серпня 2017 р. N 648. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648-2017-%D0%BF>.

7. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 091 жовтня 2014 р. №500. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.

8. Постанова КМУ «Про затвердження Типового Положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 22.08.2012 р. №809. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-п>

9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/stru2#Stru>.

10. Про схвалення Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження планів заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. DOI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

11. Розпорядження КМУ «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» від 24 черв. 2016 р. No 474-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р>.

12. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки. Розпорядження КМУ від 18.12.2018 р. №1102-р. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993>.

ІНФОРМАЦІЙНІ РЕСУРСИ

1. Бебик В.В. Школа соціального лідерства як інтерактивна форма роботи з майбутніми соціальними працівниками в умовах ВНЗ. URL :

<http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/19830/1/Bybyk.pdf>.

2. Венедіктов В.С., Іншин М.І. Сутність та основні напрямки кадрової політики в державній службі // Форум права. 2005. № 1. С.4-8. DOI : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05vvssds.pdf>.

3. Гуменюк О.Г. Аналіз основних форм лідерства державних службовців. URL : www.apppsychology.org.ua/data/jrn/v1/i45/6.pdf.

4. Киридон П.В. Номенклатура: термінологічні інтерпретації в історіографії. URL: <http://history.org.ua/JournALL/journal/2012/1/13.pdf>.

5. Козловець М.А. Політична еліта як суб'єкт державотворення в умовах трансформації українського суспільства / М.А.Козловець. URL : <http://fil.nlu.edu.ua/article/viewFile/109723/104774>.

6. Лутчин Т.М. Професіоналізм державної служби як умова ефективної діяльності органів державної влади. URL: www.center.gov.ua.

7. Міхненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А.Міхненко, Н.Гончарук, Л.Прокопенко. URL : http://kpdsnadu.ru/_ld/0/21_Shljah_udoskonD.pdf.

8. Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. DOI : <http://library.if.ua/book/44/3048.html>.

9. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. URL : <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873>

10. Сіцінська М. Сутнісні характеристики та соціальний характер державної служби. DOI: visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-3-7.pdf

11. Сурай І.Г. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-11.pdf>.

12. Сурай І.Г. Сучасне лідерство в державному управлінні: методологічні аспекти формування знань, умінь та навичок / І.В.Сурай. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/08.pdf>.

13. Радов Д.Г. Державна служба як особливий вид професійної діяльності людини. Психологічний аспект. DOI : <https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/modern-control-technology-c112/11875-c112-076>.

ГЛОСАРІЙ

Авторитарність – соціально-психологічна характеристика особистості, яка відображає її прагнення максимально підкорити своєму впливові партнерів по взаємодії і спілкуванню.

Безпосередній керівник – найближчий керівник, якому прямо підпорядкований державний службовець.

Бюрократія (франц. *bureaucratie*, букв. – панування канцелярії) – 1) специфічна форма реалізації влади сукупністю осіб із власними корпоративними інтересами, які за плату здійснюють управлінську діяльність; 2) природна і необхідна форма будь-якої організації, потрібна для здійснення функцій державного управління.

Влада державна – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві.

Влада політична – один із найважливіших виявів влади, реальна спроможність певної соціальної групи (нації, класу, організації, іншої спільноти) чи особи втілювати свою волю за допомогою політики та правових норм, здійснювати організований вплив на суспільство.

Гендерна (англ. *gender* – рід) демократія – законодавчо закріплена рівність прав і можливостей чоловіків і жінок щодо участі в діяльності суспільних і державних структур.

Гетерогенна (грец. *heteros* – інший і *genes* – народжений) група – неоднорідна група, що складається з людей, різних за віком, статтю, інтересами, проблемами та ін.

Гомогенна (грец. *gotos* – рівний, однаковий і *genes* – народжений) група – група, утворена з людей, об'єднаних спільною ознакою.

Громадське представництво – діяльність спеціально підготовленого волонтера щодо захисту, забезпечення прав і гідності інвалідів або людей, які з певних причин не можуть повноцінно себе представляти.

Громадянське суспільство – структуроване суспільство, яке є механізмом неформального соціального партнерства, спрямованим на забезпечення балансу суперечливих інтересів різних груп

суспільства.

Деліктологія державних службовців (лат. delictum – провина, проступок) – наука про корупційні діяння державних службовців, предметом якої є діяльність, що суперечить закону, з боку державних службовців, порушення етики державної служби внаслідок неправомірних дій чи бездіяльності держслужбовців.

Деонтологія – це вчення, система знань про юридичні, професіональні та моральні обов'язки і правила поведінки професіоналів щодо своїх клієнтів.

Держава (від англ. state – держава) – центральний та основний інститут політичної організації суспільства, соціально-політичний механізм, що виникає в класовому суспільстві з метою організації і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, вирішення конфліктних ситуацій, забезпечення відповідного рівня соціальної стабільності системи, її цілісності та безпеки.

Державна кадрова політика - цілеспрямована, розрахована на тривалий період стратегічна діяльність держави з формування, збереження, нарощування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

Державна галузева кадрова політика – складова державної кадрової політики, що базується на державних пріоритетах з урахуванням галузевих особливостей та потреб і відповідних ресурсів.

Державна мова – українська мова, якій Конституцією України надано статус мови офіційного спілкування посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування під час виконання посадових обов'язків, а також мови діловодства і документації цих органів та посадових осіб.

Державна посада – посада в органах державної влади, що утворюється відповідно до Конституції України, на яку покладено певне коло обов'язків щодо реалізації функцій держави, віднесених до повноважень відповідного органу, грошове утримання на якій здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Державна служба – складова частина інституту публічної служби, що у свою чергу складається з двох видів: а) цивільної служби та б) спеціалізованої служби.

Державна служба в Україні – професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують

заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державне управління – процес діяльності органів державної влади, спрямований на регулювання суспільних відносин. У широкому розумінні державне управління охоплює органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, судової влади, прокуратури та інші органи державної влади. У вузькому розумінні – тільки органи виконавчої влади.

Державний службовець України - особа, що перебуває у публічно-правових відносинах з державою Україна й обіймає в органі виконавчої влади або іншому державному органі, у тому числі їх апараті посаду державної служби для здійснення покладених на неї державою функцій і повноважень.

Децентралізація (від лат. de – заперечення, centrum – основний центр) – 1) процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); 2) у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації.

Дрес-код – етикетні правила зовнішнього вигляду, що стосуються норм одягу в різних ситуаціях і організаціях. Приписи щодо одягу співробітників є вагомим елементом естетики внутрішнього середовища і візуальним виявленням загальної культури особи. Діловий дрес-код державного службовця є проявом поваги до службового статусу, службових обов'язків і естетичних очікувань колег та сторонніх відвідувачів.

«Електронний уряд» – електронна інформаційна система, віртуальний інформаційний простір взаємодії уряду та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікаційних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базах, створений з метою інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі.

Етатизм (франц. etatisme, від etat – держава) – 1) доктрина, яка обґрунтовує необхідність активного втручання держави та її органів в соціально-економічне та політичне життя суспільства. Етатизм призводить до надмірної централізації, регламентації та бюрократизації суспільних процесів; 2) тип політичної свідомості, згідно з яким держава розглядається як важливий інтегруючий фактор; 3) напрям політичної думки, що розглядав державу як

«благо».

Етика державного службовця – це сукупність моральних та правових (юридичних) вимог щодо регулювання індивідуальної та колективної поведінки, яких має дотримуватися державний службовець у процесі виконання своїх професійних обов'язків. Етика державного службовця формується під впливом вимог, які визначає суспільство на певному етапі розвитку культури.

Етикет службовий (діловий) – це сукупність норм і правил, які організують ритуали спілкування та поведінки в робочих ситуаціях і стосуються правил побудови ділової співбесіди, ведення ділового листування, публічного виступу, службової субординації, дрес-коду.

Ефективність державної служби – організаційно-функціональний принцип, що означає необхідність функціонування інституту державної служби в режимі досягнення поставлених цілей із мінімально можливими витратами матеріальних і фінансових ресурсів.

Єдність системи державної служби – організаційно-функціональний принцип державної служби, який означає, що, по-перше, в державі повинна впроваджуватися єдина державна політика у зазначеній сфері; по-друге, діє єдина законодавча база, що регулює відносини у сфері держслужби; по-третє, незважаючи на функціональну різноманітність посад державних службовців, усі вони діють у межах єдиної, скоординованої з єдиного керівного центру системи.

Загальні принципи державної служби – група принципів, що дозволяє уявити держслужбу як один з основних механізмів реалізації державної влади.

Закрита система державної служби – система, що характеризується обмеженим доступом до державної служби та низькою мобільністю службовців у межах міжвідомчих переміщень.

Ієрархічність (грец. ierarchia, від hieros – священний і archia – влада) – система, в якій компоненти розташовані за рівнями й відповідно до принципу ієрархії (від вищого до нижчого). Система органів виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчих органів вищим. Саме така організаційна структура дозволяє ефективно функціонувати управлінській системі та досягати поставленої мети.

Імідж (англ. image – образ) – враження, яке орган виконавчої

влади та його службовці справляють на громадян, і яке фіксується в їх свідомості у формі певних емоційно забарвлених стереотипних уявлень.

Індивідуальна професіоналізація – процес включення людини у сферу професійної діяльності і динаміка зміни її здібностей як професіонала. Рівень індивідуальної професіоналізації залежить від індивідуальних характеристик людського потенціалу особи.

Інформаційні послуги – здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах.

Кадри - штатний склад працівників різних сфер суспільної діяльності, які мають відповідну професійну підготовку, практичні навички або досвід роботи в певній сфері діяльності та забезпечують досягнення цілей організації. У більш вузькому, професійному, розумінні кадри – це частина найбільш здібного, професійно підготовленого персоналу установи, організації, підприємства, які наділені відповідним статусом та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські й керівні функції.

Кадрова політика - цілеспрямована, розрахована на тривалий період стратегічна діяльність з формування, збереження, розвитку та використання людських, трудових, кадрових ресурсів, а також ресурсне забезпечення її реалізації.

Кадрова робота – діяльність суб'єктів державної кадрової політики, органів управління та кадрових служб підприємств, установ, організацій, спрямована на забезпечення реалізації принципів, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою. У вузькому значенні - документальна фіксація подій в управлінні персоналом організації.

Кадрова служба – структурний підрозділ органу виконавчої влади, основною функцією якого є здійснення кадрового менеджменту.

Кадровий процес – сукупність заходів з підготовки, перепідготовки, добору, розстановки та виховання кадрів, адекватних вимогам загальнодержавної кадрової стратегії, корпоративної стратегії окремої організації.

Кар'єрна модель державної служби – система державної служби, основою якої є перебування державних службовців на

державній службі протягом усієї професійної кар'єри, на якій вони здійснюють поступове просування службовими щаблями.

Кейнсіанська модель – активістський підхід, сформований у працях Джона Кейнса, полягає у розширенні ролі урядів за межі суто економічної політики у соціальну сферу.

Керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Кібернетика – наука про загальні закони управління (найперше – про інформацію і зв'язок, безвідносно до природи управлінського об'єкта), що розглядає процес управління як вплив суб'єкта управління на об'єкт управління (прямий зв'язок) із контуром зворотного зв'язку, тобто механізмом гомеостазу.

Класифікація посад державних службовців – організація робочих місць в установі (організації) у групи на основі посадових обов'язків, повноважень, відповідальності та вимог до кваліфікації.

Компетентність – це ступінь кваліфікації працівника, яка дозволяє успішно виконувати задачі, що стоять перед ним; необхідні обсяг і рівень знань та досвіду у певному виді діяльності.

Конкурс (від лат. concursus – збіг, зустріч, зіткнення) – різновид змагання за встановленими правилами й у конкретні строки, що має на меті визначити найкращого серед осіб, які беруть у ньому участь, за певними критеріями, залежно від сфери та виду їхньої діяльності.

Концепція бюрократії – ідея, сформульована М. Вебером на початку ХХ ст., розглядала бюрократію як деяку нормативну модель, ідеал, до якого мають прагнути організації.

Концепція людських відносин – доктрина, що базується на визначальному впливі соціально-психологічних чинників у зростанні продуктивності праці, які подекуди є більш вагомими, ніж суто матеріальні стимули та високі технології. Засновники – учені Мері Паркер Фоллет (1868–1933) та Елтон Мейо (1880–1949).

Корупція (від лат. corrūptio – підкуп, псування, занепад) – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Культура управління – діалектичне поєднання, сукупність теоретичних та практичних положень, принципів, норм і цінностей,

управлінська свідомість та мислення, переконання, громадський обов'язок, відповідальність, що мають загальний характер і стосуються певною мірою різних аспектів управлінської діяльності.

Культурологічний науковий підхід – загальний метод дослідження державного управління, який дає можливість установити залежність управлінської поведінки суб'єктів державного управління від рівня культури суспільства.

Людський потенціал – інтегральна характеристика життєздатності суспільства (країни, держави) як суб'єкта власного відтворення, розвитку і взаємодії з іншими товариствами.

Людський потенціал держави – сукупність професійно підготовлених членів суспільства, які працюють, застосовуючи свої знання та вміння, у різних сферах суспільного життя.

Магістратура – 1. У Стародавньому Римі - почесні державні посади і сукупність осіб, що їх посідали. 2. У сучасних країнах загальна назва судових посад. 3. Підготовка, що підвищує кваліфікацію спеціаліста, який закінчив вищий навчальний заклад; відділ при вузі, що проводить таку підготовку.

Маргінали (лат. *margin* – край, межа) – окремі особи, соціальні верстви, групи, які опинилися поза межами характерних для суспільства структур, соціальних норм, політичних традицій.

Менеджмент (англ. *management* – управління) – вид людської діяльності, сутністю якої є реалізація управлінських функцій (планування, організація, координація, облік, контроль, мотивація), спрямованих на оптимальне використання ресурсів організації, з метою досягнення запланованих результатів, що забезпечують постійний розвиток організації.

Меритократія – принцип управління, згідно з яким керівні посади повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального походження чи економічного достатку.

Метод державного управління – спосіб практичної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей.

Методика – інструктивний документ, який визначає мету і завдання, порядок виконання роботи, використовувані методи та очікувані результати, оцінювання роботи.

Методи управління персоналом – засоби впливу на колективи

й окремих працівників з метою здійснення координації їх діяльності у процесі службової діяльності. Методи управління персоналом поділяються на три групи: а) адміністративні, б) економічні, в) соціально-психологічні.

Методологія державного управління – універсальна інтегрована діяльнісна система, яка складається із принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій, методів, що мають специфічне цільове призначення, пов'язане із забезпеченням пізнавальної та практичної діяльності.

Метод структурного аналізу – логічний підхід дослідження державного управління, який, виходячи з того, що виконавча влада реалізується через відповідну структуру – систему органів, сприяє розробці науково обгрунтованої методології визначення функцій апарату державного управління та дозволяє різноманітність цих функцій звести до таких науково обгрунтованих організаційних форм виконавчої влади, які не тільки відповідають різноманітності системи об'єктів управління, а й спроможні забезпечити оптимальність її розвитку.

Механізм реалізації державної кадрової політики – комплекс правових норм, принципів, засобів, що забезпечують раціональний добір, підготовку, використання та розвиток людського потенціалу в різних сферах діяльності.

Механізм формування кадрової політики – сукупність дій суб'єктів, спрямованих на розбудову системи управління людськими ресурсами та формування її потенційних можливостей.

Місцева громада – спільнота людей, які проживають на визначеній території й об'єднані певними економічними, соціальними, культурними зв'язками та самоусвідомлюють себе як цілісність й окремішність.

Моделі державної служби – існуючі системи державної служби, які з певною умовністю можна поділити на закриту, відкриту, кар'єрну, посадову моделі.

Монетаристська модель – різновид класичної економічної теорії, що ґрунтується на ідеях Адама Сміта, зводиться до мінімального втручання уряду в ринковий механізм.

Моральна відповідальність – вид соціальної відповідальності у державному управлінні, яка настає за моральні проступки і виходить із загальних моральних принципів та норм, що стосуються особливостей професії державного службовця.

Мультидисциплінарна команда (багатопрофільна бригада) – форма організації роботи в соціальних службах, за якої експерти з різних галузей знань працюють скоординовано над наданням послуг клієнтові.

Недержавні організації – добровільні об'єднання громадян, утворені на основі єдності інтересів з метою спільної реалізації прав та свобод.

Неурядові організації – громадські організації, благодійні фонди, сформовані на принципах добровільності, що не мають на меті отримання прибутку, незалежні та не підпорядковані урядовим структурам, захищають інтереси певних груп людей відповідно до статуту.

Номенклатура (від лат. *nomenclatura*, перелік, список) – багатозначний термін, який означає у тому числі: перелік посад, кадри яких затверджують вищестоящі органи; працівники, призначені чи затверджені вищими органами на якісь посади; бюрократія, чиновництво.

Об'єкт державної кадрової політики – комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, що забезпечують ефективність формування, розвитку, використання кадрів.

Об'єкт державної кадрової політики України у сфері державного управління - працівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямований керівний вплив суб'єктів кадрової політики.

Об'єкти кадрової політики – людський потенціал, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства.

Об'єкт управління – система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Омбудсмен (від швед. *ombudsman*, від *ombudo* – представник) – спеціально обрана чи призначена посадова особа, незалежна у здійсненні своїх функцій від жодної з гілок влади, функцією якої є здійснення контролю за дотриманням прав людини і громадянина органами влади, передусім органами виконавчої влади, а у деяких випадках — також приватними особами та об'єднаннями.

Організаційна (корпоративна) культура – складна композиція базових припущень, властивих організації, які сприймаються

персоналом і знаходять вияв у проголошених організацією принципах та цінностях, що визначають для членів організації формальні і неформальні моделі поведінки, які мають свої особливості в різних системах.

Особистісний потенціал – динамічна самокерована система можливостей особистості, які можуть бути задіяні для розв'язання певних завдань і досягнення поставлених цілей: інструментальних, пов'язаних із забезпеченням необхідних умов життєдіяльності, і екзистенціальних, що передбачають розширення самих потенцій людини і можливостей її самореалізації.

Особистість – індивід як суб'єкт соціальних відносин і соціальної діяльності; соціалізований індивід, який утілює найсуттєвіші соціально значущі властивості, посідає певне місце в суспільстві та виконує певну роль.

Персонал – основний штатний склад працівників, які виконують функції та завдання, визначені посадовою інструкцією, з метою досягнення поставлених перед ним цілей.

Повноваження державного службовця – закріплені за держслужбовцем права та обов'язки, які у зв'язку із специфікою функцій, покладених на цю категорію громадян як представників держави, виразників суспільного інтересу, мають особливий характер порівняно з громадянами, які не є державними службовцями, у т. ч. обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання покладених на них повноважень. Повноваження державного службовця надаються посаді, а не індивідові.

Політична нейтральність державної служби – організаційно-функціональний принцип державної служби, згідно з яким державні службовці не повинні займатися діяльністю, що може вплинути або впливає на їхню безсторонність. Він означає, по-перше, заборону утворення та діяльності в органах державної влади осередків будь-яких політичних партій. По-друге, державні службовці в процесі виконання своїх функцій та службових обов'язків не повинні керуватися міркуваннями партійного характеру, повинні займати позицію нейтралітету в політичній боротьбі партій. Держслужбовці повинні виконувати рішення обраного керівництва будь-якої політичної орієнтації.

Посада державної служби – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими

обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 Закону про державну службу.

Посади патронатної служби (лат. patronatus – покровительство, опіка) – посади, на які самостійно добирають та приймають осіб поза конкурсом керівники органів державної влади. Це посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів, керівників органів державної влади. Посади патронатної служби в установленому порядку віднесені до державної служби і становлять т. зв. патронатну службу того чи іншого керівника чи органу державної влади.

Посадова модель державної служби – служба за контрактом (договором), коли державні службовці добираються відповідно до освітнього рівня і професійних навичок на конкретні посади, а також на виконання певних завдань. У них відсутні гарантії в проходженні кар'єри, властиві кар'єрній моделі державної служби.

Посадові особи місцевого самоврядування - особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та одержують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Предмет державної кадрової політики – суспільні відносини щодо формування, відтворення, розвитку, утримання та використання персоналу.

Представницька бюрократія – концепція, згідно з якою соціальний склад державної служби повинен максимально можливо віддзеркалювати склад населення держави в цілому, з відповідним представництвом у ній окремих, недостатньо репрезентованих соціальних груп (жінок, молоді, національних меншин та ін.).

Принципи державної служби – основоположні ідеї, положення, настанови, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації компетенції, функцій та завдань органів державної влади, повноважень та обов'язків державних службовців, які працюють у системі державної служби. Принципи державної служби, будучи суб'єктивним поняттям, сформульованим людиною (законодавцем), формуються на підставі прийнятої моделі державної служби й основних положень політико-правової системи держави. Водночас вони самі є

впливовими чинниками, які зумовлюють модель державної служби, засади якої закріплюються у законодавстві.

Принципи кадрової політики – сформульовані на основі вітчизняного і зарубіжного досвіду правила, покладені в основу діяльності і суб'єктів з розробки і реалізації кадрової політики держави, відомства, установи, організації, підприємства тощо.

Професійна етика – сукупність моральних вимог, зумовлених особливостями професії державного службовця, що відображаються в моральній свідомості та поведінці державних службовців у процесі виконання ними своїх професійних обов'язків. Професійна етика складається з двох головних елементів: а) моральної професійної свідомості (уявлення, здібності людей, що формуються у процесі службової діяльності, необхідні для ефективного виконання професійних обов'язків); б) моральної професійної поведінки (дії, вчинки як образ поведіння, що зумовлений цілями та інтересами професійної діяльності).

Професійна компетентність – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Професійна орієнтація – це науково обгрунтований розподіл людей за видами громадської діяльності в зв'язку з потребами суспільства в різних професіях і здібностями людей до їх заміщенню.

Професійна придатність – це імовірна характеристика, що відображає можливості людини в оволодінні якоюсь професійною діяльністю.

Професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.

Професійний відбір – це науково обгрунтований допуск людей до якогось певного виду професійного навчання та діяльності. В основі прийняття експертного рішення в профвідборі лежить оцінка професійної придатності.

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади державного службовця – це нормативний документ, який визначає науково обгрунтований перелік професійних завдань, обов'язків та

повноважень державного службовця, вимоги до його професійної підготовки, освітньої кваліфікації, досвіду практичної роботи.

Професіограма – емпірично обґрунтована характеристика особливостей певного виду трудової діяльності, яка містить відповідні вимоги до працівника. Структура професіограми включає морфологічний опис діяльності, психограму та соціограму.

Професіоналізм – здатність особистості до стабільно успішного, кваліфікованого виконання професійних функцій і завдань.

Професіоналізм персоналу – здатність працівників, які мають необхідний набір навичок, знань, цінностей, підходів та особистих якостей, що проявляються у їх поведінці, виконувати види робіт, які входять до компетенції посад, що ними обіймаються.

Публічна служба – державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

Рівнозначна посада – посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу.

Скалярний процес (від лат. scalaris – ступінчастий) – процес утворення ієрархії в системі органів виконавчої влади – необхідної умови функціонування апарату державного управління.

Служба в органах місцевого самоврядування України - професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, та спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Службовці – соціальна група, головним призначенням якої є здійснення на платній основі певних необхідних для суспільства функцій шляхом виконання конкретних завдань у відповідних органах, установах і організаціях.

Соціальне партнерство – система колективних відносин між найманими працівниками, роботодавцями, виконавчою владою, які виступають сторонами соціального партнерства в процесі реалізації їхніх соціально-економічних прав та інтересів.

Соціальний діалог – процес установаження та узгодження

позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики та регулювання соціально-трудових відносин.

Соціальний працівник – спеціаліст, що працює в державних органах соціального захисту та підтримки. Його діяльність спрямована на надання індивідуальної допомоги людині, сім'ї чи групі осіб, що знаходяться у важкій життєвій ситуації шляхом інформування, консультування, організації різних форм підтримки та обслуговування хворих чи одиноких людей.

Соціальний педагог – спеціаліст, який організовує соціально-педагогічну діяльність з дітьми, молоддю та дорослими в різних соціокультурних середовищах (сім'я, навчальний заклад, трудовий колектив, дитячі та молодіжні об'єднання, клуби тощо) з метою створення для них сприятливих умов соціалізації.

Соціальні інституції – групи, установи, організації, що мають певні людські, матеріальні, духовні та інші ресурси і реалізують покладені на них суспільством функції.

Соціальні методи управління – управлінські методи, що спрямовані на створення надійної системи соціального захисту, яка спроможна забезпечити державний апарат висококваліфікованими професійними кадрами, здатними вирішувати економічні, соціальні завдання, тобто ефективно реагувати на потреби об'єктів управління. До соціальних методів управління відносять методи: а) соціологічних досліджень; б) соціального прогнозування; в) соціального планування.

Соціальні послуги – правові, економічні, психологічні, освітні, медичні, реабілітаційні та інші заходи, спрямовані на окремі соціальні групи, індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відсторонення їх життєдіяльності, соціальної адаптації, повернення до повноцінного життя.

Соціальні служби – сукупність державних і недержавних органів управління, структур і спеціалізованих установ, що здійснюють соціальну роботу по обслуговуванню населення, що надають соціальну допомогу і послуги з метою подолати або пом'якшити складну ситуацію.

Соціум – специфічна стабільна системна організація соціальних зв'язків і соціальної взаємодії, яка поєднує матеріальне й духовне виробництво, різні форми суспільних відносин, соціальних взаємодій і зв'язків.

Спілкування – спричинений потребами у спільній діяльності складний, багатоплановий процес встановлення і розвитку контактів між людьми, що включає обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії та розуміння іншої людини.

Стажування – проходження державними службовцями випробувального терміну, перш ніж стати штатними працівниками державного органу. Стажування буває таких видів: а) під час зайняття посади вперше; б) під час зарахування до кадрового резерву на вищу від займаної посаду; в) після тривалої роботи на посаді (один раз на 4 роки). Метою кожного з цих видів стажування є формування й закріплення на практиці професійних знань, умінь та навичок, отриманих державними службовцями в результаті теоретичної підготовки.

Стратегія (грец. strategia від stratos – військо, і ago – веду) – взаємопов'язані заходи, що мають спільну мету або спільний підхід.

Суб'єкт призначення – державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади.

Суб'єкти державної кадрової політики – носії визначених у правовому полі повноважень, прав та обов'язків щодо вироблення та реалізації державної кадрової політики (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, профспілки, асоціації роботодавців, громадські організації та ін.).

Суб'єкти державної кадрової політики у сфері державного управління – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, керівники центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ, організацій.

Субсидарність – принцип, згідно з яким надання державних (адміністративних) послуг здійснюється на максимально наближеному до населення територіальному рівні, на якому є належні організаційні, матеріальні та фінансові ресурси, що забезпечують їх обсяг і якість відповідно до загальнодержавних стандартів. Реалізація принципу субсидарності дає можливість

максимально наблизити процес прийняття управлінських рішень до громадян.

Територіальна громада – громада, що об'єднує людей, які мешкають в одній географічній місцевості.

Технологія – сукупність способів, спрямованих на оволодіння системою знань, досвідом, уміннями, і практика роботи суб'єктів превентивної діяльності.

Трудовий потенціал – сукупна суспільна спроможність здійснювати різні види трудової діяльності, яка характеризується чисельністю працездатного населення, станом його здоров'я, його освітнім та кваліфікаційним рівнем, системою цінностей і моральним станом.

Уніфікованість державної служби – організаційно-функціональний принцип, що встановлює основні процедури організації роботи державних службовців. Уніфікованість державної служби означає, що існує єдиний для всіх держслужбовців порядок проходження державної служби в державних органах та їх апараті, обмеження, пов'язані з її проходженням, єдина система та класифікація посад державних службовців, типові професійно-кваліфікаційні характеристики, а також загальні стандарти держслужби, загальні права, обов'язки, гарантії, заохочення державних службовців, загальна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців, загальні підстави припинення державної служби тощо.

Управління персоналом – практична діяльність, спрямована на визначення потреб організації у персоналі з урахуванням наявного кадрового складу, забезпечення організації якісним персоналом, регулювання процесів його раціонального використання, забезпечення організаційних, економічних та соціальних умов для ефективної та продуктивної роботи з метою досягнення цілей організації.

Управлінська еліта (франц. elite – краще, добірне, від лат. eligere вибирати) – різновид політичної еліти, що становить вищу категорію управлінських кадрів, які наділені високим соціальним статусом та відповідними повноваженнями у сфері державного управління, що забезпечують їх реальною можливістю істотно впливати на інститути публічної влади, прийняття державно-управлінських рішень, соціально-економічні процеси та розподіл благ у суспільстві. Управлінська еліта не є однорідним утворенням –

вона складається із загальнонаціональної, регіональної та галузевої. Ідеї, задуми та рішення управлінської еліти впроваджуються у життя за посередництвом адміністративного апарату, який їх реалізує.

Функції державної служби – складові змісту діяльності інституту державної служби, що відображають його роль і призначення в суспільстві, зумовлені цілями, що стоять перед державою, та спрямовані на ефективне функціонування органів державної влади, реалізацію інтересів прав і свобод громадян. Функції державної служби класифікуються на основні та загальні.

Функції з обслуговування – діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій, визначених частиною першою статті 1 Закону про державну службу.

Централізація (від лат. *centralis* – серединний) – форма організації державного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації.

Цивільна служба – вид державної служби, яку проходять цивільні службовці, що займають адміністративні посади в органах державної влади і здійснюють адміністративну (управлінську) діяльність. Зазначений вид державної служби є предметом регулювання Закону України «Про державну службу». Цивільна служба є двох моделей: а) кар'єрна; б) посадова.

Цілеспрямованість діяльності – спрямування енергії для оптимального функціонування, досягнення мети діяльності.

Чиновник – особа, яка перебуває в державно:службових відносинах на засадах присяги з юридичною особою публічного управління і здійснює за дорученням останньої управлінські функції відповідно до наданої компетенції.

Юридична служба – структурний підрозділ органу державної влади, основним завданням якого є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів органами державної влади, а також їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків. Основним завданням юридичної служби є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання

невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів органами виконавчої влади, а також їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків.

Якості особистості державного службовця - узагальнені, найбільш стійкі характеристики, які впливають на управлінську діяльність. Це складні утворення, що включають у себе соціальні, соціально-психологічні й психологічні властивості.

В.О. Таран, В.М. Попович.

Кадрова політика в державній службі: навчально-методичний посібник.

Навчальне видання

**ТАРАН Володимир Олександрович
ПОПОВИЧ Василь Михайлович**

КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Навчальний посібник

Комп'ютерний набір: *Попович В.М.*
Комп'ютерна верстка: *Дяченко О.О.*

Відповідальний за випуск:
доктор філософських наук, доцент Попович В.М.

Підписано до друку 16.07.2020. Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 12,44.
Тираж 100 прим. Зам. № 737.

Національний університет «Запорізька політехніка»
Україна, 69063, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 64
Тел.: (061) 769–82–96, 220–12–14

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6952 від 22.10.2019.