

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
Дніпропетровський регіональний інститут державного  
управління

# **ПУБЛІЧНА СЛУЖБА**

Навчальний посібник

2-ге видання

За загальною редакцією С. М. Серьогіна

Дніпро  
ГРАНІ  
2019

УДК 351.823.1:353  
П88

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові  
України (протокол 07/227 від 30 вересня 2019 р.)*

**Рецензенти:**

*В. М. Дрешняк*, д-р наук з держ. упр., проф., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів;

*О. Ю. Бобровська*, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

*Т. І. Пахомова*, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Публічна служба** : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, П88 Є. І. Бородін [та ін.] ; за заг. ред С. М. Серьогіна. – 2-ге вид. - Дніпро : ГРАНІ, 2019 – 384 с.

ISBN 978-617-7351-40-4

У посібнику на основі широкого кола джерел розкривається зміст публічної служби, обґрунтовуються теоретичні засади публічної служби, визначаються її системні характеристики. Здійснюється системний аналіз професіоналізму публічних службовців як умови та ресурсу забезпечення меритократичності управління. Узагальнюються підходи до модернізації публічної служби в контексті реформування державного управління.

Для вчених, що працюють у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

УДК 351.823.1:353

© Серьогін С.М., Липовська  
Н.А., Бородін Є.І. [та ін.], 2019  
© ДРІДУ НАДУ, 2019

ISBN 978-617-7351-40-4

© ГРАНІ, 2019

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b>	5
<b>Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби</b>	8
1.1. Публічна служба в демократичній державі	8
1.2. Наукові підходи до визначення публічної служби	16
1.3. Мета, завдання та функції публічної служби	20
1.4. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти України	32
<b>Розділ 2. Правові засади публічної служби</b>	49
2.1. Принципи публічної служби	49
2.2. Правовий статус публічних службовців	62
2.3. Посади публічної служби. Політичні посади і публічна служба	66
2.4. Відповідальність публічного службовця	83
2.5. Контроль у системі публічної служби	88
<b>Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців</b>	102
3.1. Професіоналізм публічного службовця як системне явище	102
3.2. Професіоналізм і професійна мобільність публічних службовців: співвідношення понять	112
3.3. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід	115
<b>Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі</b>	134
4.1. Управління персоналом як система	134
4.2. Стратегічне управління персоналом	142
4.3. Процес управління персоналом	154
4.4. Служба управління персоналом: основні завдання та функції	163
4.5. Лідерство в системі публічної служби України у контексті сучасних реформ	166
4.6. Лідерство як критерій оцінювання органів публічного управління	179
<b>Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом: культура, команди, комунікації</b>	196
5.1. Формування та розвиток корпоративної культури	196
5.2. Створення ефективних команд і робота з командою	206
5.3. Підтримуючі комунікації, наставництво та консультування	216
5.4. Етика публічного службовця та кодифікація морально-етичних вимог у професійній діяльності на публічній службі	216
<b>Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні</b>	237
6.1. Основні поняття системи професійного навчання публічних службовців	237

6.2. Законодавчі вимоги до професійного навчання публічних службовців	246
6.3. Перспективи розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні	264
<b>Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби</b>	277
7.1. Системи та моделі публічної служби в зарубіжних країнах	277
7.2. Правове регулювання публічної служби	281
7.3. Організація управління публічною службою	284
7.4. Структура публічної служби	291
7.5. Проходження публічної служби	297
<b>Розділ 8. Модернізація публічної служби</b>	308
8.1. Сучасні парадигми публічної служби в умовах глобалізаційних та євроінтеграційних процесів	308
8.2. Модернізація публічної служби в Україні як пріоритетний напрям реформування державного управління та місцевого самоврядування	320
8.3. Напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні	329
8.4. Забезпечення якості публічної служби як ключовий напрям її модернізації	339
<b>Список рекомендованої літератури</b>	375
<b>Відомості про авторів</b>	381

## ВСТУП

Необхідність реформування й модернізації публічної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого інституту. Формування високопрофесійного кадрового складу публічної служби є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння публічних службовців налагодити широкомасштабний діалог в системі «держава – громадянин». Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах ринкової економіки, формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства. У найближчій перспективі публічна служба має охопити більшість суспільних інституцій, як владних так і тих, що надаватимуть послуги публічного характеру. Державне управління дедалі більш інтенсивно набиратиме рис публічного управління, зміщуючи акценти із прийомів директивно-заборонного характеру до форм консенсусної взаємодії. Мистецтво говорити, мислити і діяти правдиво потребуватиме нової якості усвідомлення місця та ролі публічного службовця в суспільстві, розуміння унікальності його призначення.

Актуальність вивчення стану та проблем публічної служби визначається низкою факторів, а саме:

- розвитком державності України та державотворчих процесів;
- становленням правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою;
- потребою підвищення конкурентоздатності української економіки;
- оновленням цілей, завдань, функцій публічної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, особи, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- необхідністю забезпечення результативності та ефективності публічної служби;
- створенням умов для підвищення авторитету та суспільного статусу державного управління.

Значення навчальної дисципліни «Публічна служба» полягає в тому, що вона забезпечує професіоналізацію публічних службовців, розвиток практичних навичок і вмінь професійної діяльності в межах вимог, визначених нормативно-правовими документами, закладає теоретичні засади служіння державі, суспільству, громадянину, шляхом надання або забезпечення надання управлінських, адміністративних та соціальних послуг.

Дисципліна «Публічна служба» має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмету й об'єкту знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичних, філософських, політологічних, соціологічних, економічних, психологічних, кадрованих тощо.

«Публічна служба» – відносно нове поняття, яке досить активно циркулює в сегменті наукового дискурсу, пов'язаного із публічним/державним управлінням. Воно вже потрапило до тезаурусу нормативних документів, але ще не стало таким звичним, як «державна служба». Динамізм, властивий поширенню терміна «публічна служба», дозволяє сподіватися виявити рух деякої ідеї.

Багатозначне поняття «статус», при всій різноманітності дефініцій та аплікацій, обумовлених сферами використання, утримує конвенціональний за походженням зміст. «Стан», «становище», «місце» – ці та інші синоніми, через які розкривається «статус», відображають деяку відносність, яка долається домовленістю: явною, мовчазною, чи сформульованою на мові мета-комунікації. Оскільки як «статус публічного службовця», так і «публічна служба» належать до вібруючого дискурсивного поля, є сенс поглянути на них крізь «вікно Овертона», приклавши до них вищезгадану шкалу, щоб спробувати збагнути долю сутностей, означених цими термінами. Очевидно, пошук доцільно поєднати із розглядом динаміки обсягу поняття «публічна служба».

Говорячи про статус публічного службовця, слід пам'ятати про два аспекти статусу: статус, який приписується (аскриптивний), і статус, який досягається. Статус особи визначається статусом соціальної групи, до якої особа належить, і теж має два аспекти: аскриптивний і здобутий. Особливістю «приписуваного» статусу публічної служби є відображення не стільки в суспільних уявленнях, очікуваннях, міфах тощо, скільки у науковому дискурсі та правничій термінології. Зауважимо, що значною мірою аскриптивний статус публічної служби збігається (і визначається) статусом «державної служби». Говорячи ж про «здобутий» статус, варто абстрагуватися від загальноприйнятого уявлення про «здобутки» і «досягнення», зосередившись на розгляді відносного збільшення чи зменшення обсягу цього поняття.

Можна сказати, що протягом останніх 10 – 12 років термін «публічна служба» перемістився з периферії «вікна дискурсу», від значення «немислиме», до самого центру, в зону «діюча норма», блискавично минувши інші можливі стадії. Щоправда, сказане стосується офіційного дискурсу і писемного мовлення. Повсякденна мова ще не сприйняла неофіта: теле- та радіожурналісти говорять про «чиновників», «посадовців», навіть «урядників» (!), для яких у пересічних громадян є універсальне «вони».

Масова свідомість, персоніфікуючи одні посади і закидаючи в туманно-абстрактні сфери інші, сприймає деяку ідею, провідником якої

виступає дискурс. Суть її – у віддаленні «влади центру» від громадян. На перший погляд – нічого дивного: за багато років ужитку «децентралізація» розширила своє «вікно Овертона» до масштабів «воріт». Однак сумнівно, щоб децентралізація відбувалася виключно заради неї самої або на угоду якійсь групі. Очевидно, існує деякий об'єктивний процес, що проявляється в різного роду децентралізаціях, укрупненнях та «розширеннях меж» (чим, на жаль, як часто буває в людській історії, користаються спритні ділки). Розкриття його дає шанс поберегти сили і спрямувати суспільну енергію на необхідне, а не ілюзорно-привабливе.

Невдовзі ми спостерігатимемо розквіт приватно-державної взаємодії, поширення всіх форм аутсорсингу, загалом, наповнення новим змістом давно забутих форм взаємодії держави і громадянина (патенти на посади, контрактна форма найму тощо). Висхідний цей виток, чи ні, покаже час, адже траєкторія розвитку – явище непередбачуване.

У наведеній перспективі «набутий» аспект статусу публічного службовця визначатиметься мірою ширості і правдивості, яка буде властива дискурсу, зверненому до громадян України.

Пропонований навчальний посібник логічно й послідовно відображає структуру дисципліни. Кожна розглянута тема містить перелік питань для самоконтролю та завдань для самостійного опрацювання. У кінці навчального посібника список рекомендованої літератури для більш повного засвоєння матеріалу.

Рекомендується для навчання фахівців в освітній галузі «Публічне управління» та всіх тих, хто цікавиться проблемами публічної служби.

Авторський колектив: д.держ.упр., проф. С. М. Серьогін (вступ, пп. 1.1, 2.1, 6.1), д.держ.упр., доц. О. В. Антонова (пп. 5.4, 8.1), д.і.н., проф. Є. І. Бородін (пп. 6), к.ю.н. Р. Г. Ботвінов (пп. 1.2, 2.1), д.держ.упр., проф. Н. Т. Гончарук (розділи 4.5, 4.6, 8.2, 8.3, 8.4), д.держ.упр., доц. С. А. Квітка (пп. 3.3), к.е.н., доц. К. В. Комарова (пп. 4.1 – 4.4, 5.1 – 5.3), д.держ.упр., проф. Н. А. Липовська (пп. 1.2, 1.3, 2.1, 6.1), к.держ.упр., доц. В. В. Лола (пп. 2.3), к.ф.н., доц. С. А. Могильний (пп. 1.4), к.держ.упр., доц. О. С. Петренко (пп. 2.3), д.держ.упр., проф. І. В. Письменний (пп. 3.3), д.держ.упр., проф. Л. Л. Прокопенко (пп. 6), д.держ.упр. Л. В. Прудіус (пп. 8.5), д.держ.упр., доц. І. Г. Сурай (пп. 4.5, 4.6), к.держ.упр., доц. Т. М. Тарасенко (пп. 6.2, 6.3), д.держ.упр., доц. І. І. Хожило (пп. 6.3), д.держ.упр., проф. І. В. Шпекторенко (пп. 2.2, розділ 3), к.ф.н., доц. І. І. Шпітун (вступ, пп. 1.3, 2.4, 2.5); за заг.ред. С. М. Серьогіна.

## Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### 1.1. Публічна служба в демократичній державі

У світовому демократичному просторі триває перманентний процес розвитку систем публічної служби. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, обумовлює необхідність розвитку цієї інституції і в Україні, на основі поєднання державних і громадських інтересів, необхідної для збереження стабільності і надійності, без яких вона не може бути суверенною державою, повноправним учасником міжнародних відносин, проводити ефективну внутрішню політику. Однією з умов цього є раціонально побудована і ефективна система публічної служби.

Однією з найбільш складних проблем, які нині стоять перед Україною, є необхідність запровадження механізму влади, який дозволяє найбільш повно враховувати інтереси громадян, забезпечує справжнє народовладдя і одночасно сприяє здійсненню ефективного процесу управління, спрямованого на створення умов для підвищення якості життя в країні. За Конституцією України саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування [1]. Ця ідея закладена в основу розвитку і представницької, і безпосередньої демократії в Україні. У той же час Конституція України визначає Україну як соціальну державу, в якій якість життя має стати абсолютним пріоритетом як політиків, так і управлінців.

Поняття «влада», виникнувши на ранніх етапах розвитку суспільства, згодом трактується філософами, починаючи з Платона і Аристотеля і закінчуючи представниками модерністської і постмодерністської філософії.

Некласичні філософські варіанти аналізу феномена влади пов'язані зі зняттям опозиції «правитель-підлеглий», відмовою від розуміння влади як чисто ідеологічного феномену. Влада розглядається в більш широкому філософському контексті. Так, М. Фуко розглядав «структури влади» як принципово децентралізовані (позбавлені ієрархічно привілейованої точки-Суверена) утворення, специфіка яких в тому, що вони – «всюди». Ця «повсюдність влади» задає її нове бачення як самоорганізованого процесу взаємоорієнтації, конфліктуючих відносин, що пронизує силовими полями весь соціум [2]. Одним з перших у ширшому контексті цю проблему почав розглядати Ф. Ніцше [3].

При такому розумінні влади значення набуває співвідношення в політичному процесі прямої (безпосередньої) і представницької



## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

(опосередкованої) демократії, а також політичного керівництва суспільними процесами і адміністративної їх організації [4].

За багато століть розвитку представницької демократії виявилися як позитивні, так і негативні сторони. До останніх відносяться: недостатня оперативність процесу створення законів, складності в інтеграції інтересів різних соціальних верств і груп, недостатня кваліфікація «представників» для створення якісних нормативних актів. Однак про відмову від представницького народовладдя мова не йде в жодній з сучасних демократичних держав. Саме публічні органи влади при відповідних політико-економічних і соціальних умовах здатні з високим ступенем точності висловлювати думку і волю великих мас людей, великих соціальних спільнот, врівноважувати і стримувати виконавчу владу.

В умовах високої невизначеності демократичного політичного процесу особливого значення набуває діяльність системи управління: службовці публічних органів влади покликані вирішувати соціальні конфлікти, що виникають на базі зіткнення різних соціальних інтересів, що є умовою стабільності суспільства. Дана система є одночасно основою політичного управління справами суспільства [4].

Поступовий розвиток держав, еволюціонування систем державного управління, ускладнення структури апарату управління та поступове проникнення держави в усі сфери людської життєдіяльності ініціювали також поступову еволюцію понять, які характеризують систему особливої служби, що здійснюється в інтересах держави (тобто влади) або суспільства і, відповідно, яка визначається як державна або публічна.

Система державного управління, відокремлена від домогосподарства, побудована на нормах і цінностях, які утворюють інститути, здатна відстежувати, контролювати і обумовити практично кожну дію індивіда. У той час, як в стародавніх суспільствах тотальний характер управлінського контролю був заснований на насильстві, безправ'ї індивіда, в сучасних суспільствах тотальність держави обумовлена складною інфраструктурою, що забезпечує функціонування держави і суспільства, системою масового споживання.

У межах цієї системи індивід постійно стикається у своїй життєдіяльності з механізмами, що забезпечують ефективне спільне життя всередині величезних спільнот, які з метою максимізації сукупної і індивідуальної корисності стандартизують його діяльність і обмежують її рамками інституціональних соціальних механізмів реалізації потреб [5].

Відділення державного або політичного управління від управління будинком, мастком, господарством стало результатом тривалої еволюції, в межах якої зловживання аристократії (еліти), як вказував А. де Токвіль [6], привели до соціального вибуху, який змінив універсальну настанову,

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

концепт державного управління. Велика французька революція створила саме явище державної служби як особливої професії, самостійної сфери діяльності, а першими державними управліннями були професійні революціонери [4].

Однак у XIX столітті виникли серйозні протиріччя, перш за все класові, які показали недоліки реформованої системи управління: держава не здатна була забезпечити прийнятний рівень життя нижчим і середнім верствам населення, відповідні умови праці. На відміну від економічної сфери соціальна розвивалася слабо, стрибками; соціальні реформи носили недостатній характер, навіть радикальне трудове законодавство Бісмарка [7] нездатне було регулювати наростаючу соціальну напруженість в Німеччині. Держава не була готова в межах реформи системи державного управління взяти в свої руки повний контроль над усіма сферами життя суспільства, що передбачає значні безповоротні витрати, розробку концепцій вирішення соціальних проблем.

У другій половині XX століття розробляється і частково реалізується теорія держави загального добробуту, науково-технічна революція дозволяє підвищити ефективність людської діяльності, глобалізація мінімізує транзакційні витрати, і в новій системі координат сучасна держава так чи інакше регулює всі сфери життя суспільства.

Обсяг завдань, які покладаються на органи виконавчої влади, зумовлює використання широкого спектру інноваційних інструментів управління.

Проте, в Україні на теперішній час інновації в державному управлінні впроваджуються досить повільно. У розвинутих країнах світу інноваційні технології широко використовують як у бізнесі, так і в адмініструванні.

У світовій практиці застосовується широкий спектр інноваційних інструментів управління, які можна використовувати для розробки і реалізації цільових програм і проектів безпосередньо у державних органах та органах виконавчої влади.

Найбільш поширеними інноваційними інструментами в управлінні є [8]:

- аутсорсинг (outsourcing) – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері;
- бенчмаркінг (benchmarking) – вивчення найкращого досвіду управління і впровадження його у власну діяльність;
- реінжиніринг (reengineering) – фундаментальне переосмислення діяльності та відповідні дії для досягнення стрімких, кардинальних змін.

Аутсорсинг є одним з інноваційних інструментів управління, який можливо використовувати для розробки і реалізації цільових програм, проектів безпосередньо у державних органах та

## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

органах виконавчої влади. Україна володіє досить незначним досвідом використання аутсорсингу у державному управлінні. Однак цей інструмент досить активно застосовується у зарубіжних країнах.

Перевагами використання методики аутсорсингу є те, що аутсорсинг дає можливість органам виконавчої влади концентруватися на основних цілях діяльності, переорієнтувати внутрішні ресурси на важливіші цілі, використовувати ресурси приватних компаній, які відсутні у органів виконавчої влади.

Розвиток аутсорсингу у зарубіжних країнах розпочався у 80-х роках минулого сторіччя, здебільшого у сфері інформаційних технологій. Назріла потреба реформ у державному управлінні наприкінці ХХ сторіччя, результатом якої стала Концепція нового державного управління, набула широкого розвитку у світі під назвою New Public Management.

Активний розвиток аутсорсингу відповідало практично всім основним принципам New Public Management. До цих принципів належить:

- впровадження ринкових механізмів у державне управління;
- підвищення вимог до ефективності і результативності діяльності органів влади;
- прозорість державного управління;
- децентралізація управління.

Більшість країн-членів організації економічного співробітництва та розвитку, які саме у цей період проводили реформування у державному секторі, передали частину державних функцій на аутсорсинг.

Основна роль аутсорсингу у державному управлінні полягає у підвищенні якості державних послуг і ефективності таких адміністративно-управлінських процесів, як забезпечення впровадження нових інформаційних технологій; управлінні матеріальними активами державних органів; організації добору персоналу, наданні послуг, складанні фінансової звітності; контролю витрат державної діяльності, економії бюджетних послуг; фокусування уваги органів виконавчої влади на основній діяльності [9].

Очевидно, що за таких умов низка напрямків діяльності системи управління не вкладаються в поняття «державне управління» і «державна служба»; власне, сенс цих понять передбачає досить вузьку сферу діяльності з реалізації спеціальних функцій політичної системи суспільства. Однак на сьогодні держава активно втручається не тільки на макрорівні, а скоріше на мікросоціальному рівні в регулювання конкретних соціальних процесів: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення тощо. Роль держави в них поступово збільшувалася протягом другої половини ХІХ і всього ХХ століття і досягла апогею в кінці минулого століття з виникненням і поширенням феномену соціальної держави. Більш того, суспільство в більшості випадків

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

вимагає від держави активної участі в забезпеченні параметрів якості життя [4].

Очевидно, що соціальна держава передбачає необхідність створення системи управління не тільки суто політичної, не тільки і не стільки системи державного управління, що характеризується жорсткою ієрархією норм і правил, політичними смислами і інститутами, скільки системи публічного управління, здійснюваного публічною службою, в межах якої представники певних сфер діяльності отримують статус державного (публічного) службовця – представника держави, який репрезентує державну публічну політику.

Отже, публічна політична влада більш ємне поняття, ніж народовладдя, бо вона включає ідею верховенства народу як джерела влади і одночасно визначає способи її реалізації. Громадяни не вникають глибоко в суть обговорюваних і реалізуємих питань, якщо вони не зачіпають їх інтересів безпосередньо [8]. Навіть маючи бажання розібратися в проблемі, вони не завжди можуть це зробити, так як кожна окрема людина не є фахівцем з усіх питань. Саме публічна політична влада в особі виконавця публічних рішень – публічної служби, дозволяє більш ефективно і професійно реалізовувати публічні політичні рішення.

Вперше на законодавчому рівні визначення поняття «публічна служба» закріплено в п. 15 ст. 3. Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [10]. В українському законодавстві відсутнє визначення поняття «публічний службовець». Що таке служба взагалі, в чому проявляється її публічність?



Публічне управління може здійснюватися за умови прийняття певних політичних рішень щодо віднесення їх до публічної сфери в наступних видах діяльності:

- суспільно-політичній (в органах державної влади, місцевого самоврядування, в громадських об'єднаннях тощо);
- виробничо-господарській (створення матеріальних цінностей, надання послуг);
- духовно-просвітницькій (створення нематеріальних благ – духовних цінностей);
- соціально-культурній (освіта, охорона здоров'я, спорт та ін.).

Надання публічних послуг як форма реалізації функцій публічного політичного управління має свої різновиди, які можуть бути включені в сферу діяльності публічної служби.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

Сам термін «служба» інтерпретується одночасно як вид суспільно-корисної діяльності людини, як соціальний інститут і як система соціальних державних органів, а також як професійна діяльність певної групи осіб тощо. У найбільш загальному вигляді служба – це професійна діяльність визначеної групи осіб (службовців) щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних інституцій.

<p><b>Визначення</b></p>  	<p>«Служити» означає виконувати будь-які обов'язки стосовно будь-кого, працювати, трудитися в ім'я або на користь когось або чогось. Служба також визначається як робота, заняття службовця, а також місце його роботи, деяка сфера; службовця – як особу, що працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. При цьому працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління.</p>
---	---

Отже, служба включає такі значення: професійна діяльність особи; сфера діяльності організацій, установ і підприємств; певний соціально-правовий інститут, до якого належать органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції, що забезпечують вирішення певного завдання або реалізацію певної функції держави та суспільства.

Таким чином, служба як вид професійної діяльності з'явилася в різних соціальних системах як необхідний чинник нормальної організації життєдіяльності суспільства.

Діяльність з організації виконання політичних рішень передбачає налагодження в даній структурі (в міністерстві, підприємстві, організації, асоціації тощо) системи публічного управління. Але адміністративним управлінням служба не вичерпується навіть в органах влади, в яких, крім управлінців, існує значна кількість рядових виконавців. Не кажучи вже про інші організації, наприклад недержавні публічні корпорації (партії, фонди, асоціації, релігійні об'єднання тощо), де основний контингент складають службовці, які практично реалізують повноваження, функції, визначені для даної організації.

Очевидно, що політичне керівництво в демократичній системі не обмежується діяльністю представницьких органів і посадових осіб виконавчої влади. Воно здійснюється і за участю (нерідко вирішальною) інститутів безпосередньої демократії. До них належать вибори. Участь громадян у політичному управлінні здійснюється шляхом відкликання депутатів, голів територіальних утворень виборцями. Шляхом голосування на референдумі громадяни в ряді країн можуть прийняти конституцію чи інший закон. В місцевому самоврядуванні

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

використовується громадська ініціатива – безпосереднє звернення групи громадян до органів політичного управління з пропозицією будь-яких заходів. У дрібних територіальних утвореннях для вирішення місцевих питань використовуються загальні збори жителів, в політичних та інших об'єднаннях скликаються з'їзди, проводяться загальні збори членів низових організацій, які приймають політичні управлінські рішення. В останні роки в багатьох демократичних країнах, в тому числі в Україні, прийнято законодавство про «відкриті вікна». Це означає, що кожен громадянин за невелику плату (в Японії – 2-3 дол. США) має право отримати копію будь-якого управлінського акта, включаючи рішення уряду, якщо акт не має таємного характеру. Існує багато інших форм громадської участі. Масова демонстрація з вимогами до уряду, вимоги, висунуті на загальних зборах, звернення громадянина до органу державної влади або місцевого самоврядування можуть стати формою безпосередньої участі в публічному управлінні.

У деяких країнах для політичного управління використовуються громадські об'єднання. Наприклад, багато функцій з контролю над охороною праці передані в Україні профспілкам, у Франції арбітраж з торгових справ можуть здійснювати підприємницькі союзи, на Кубі, в деяких інших країнах тоталітарного соціалізму окремим об'єднанням в сфері культури, спорту передані деякі функції державних органів [4].

Дані способи здійснення публічного управління характерні для певних країн і застосовуються з урахуванням специфіки управління в цих утвореннях. Не можна навіть частково застосувати ту чи іншу специфічну форму здійснення публічного управління до стандартної ситуації при реалізації народовладдя. Однак в будь-якій системі в процес включені (навіть в безпосередній демократії, наприклад, при організації виборів або референдуму) службовці, які забезпечують його організацію.

На сучасному етапі розвитку державності очевидно, що служба і службовці стали невід'ємною частиною політичної влади. Народовладдя не може здійснюватися без грамотних і вмілих виконавців волі народу. Цими виконавцями повинні бути професіонали, найняті публічною політичною владою для виконання управлінських функцій.

Термін «публічний» (від лат. *Publicus* – «громадський») означає відкритий, гласний; громадський, не окремий [11]. Оскільки служба – одна з різновидів суспільно-політичної діяльності в суспільстві, вона носить публічний характер. Відповідно, вона повинна бути доступна будь-якому громадянину, зрозуміло, при дотриманні тих умов і вимог, які диктуються принципами служби, як і будь-якої іншої професійної діяльності.

Ступінь її публічності залежить від ступеня розвитку суспільства. Необхідною умовою в межах реалізації функцій будь-якої служби (державної, самоврядної, недержавної тощо) є нормальна взаємодія

## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

політичної влади і суспільства. Жодна реформа, що проводиться владою, не матиме успіху без підтримки суспільства. І навпаки, суспільство без участі держави не зможе реалізувати реформи, так як для цього необхідні матеріальні і фінансові ресурси, одержувані від податків державою, а також владний адміністративний ресурс. Держава і громадянське суспільство один від одного невіддільні, при цьому держава первинна. Ще Г. В. Ф. Гегель відзначав, що «розвиток громадянського суспільства настає пізніше, ніж розвиток держави» [12].

Відкритість і гласність, а в сукупності публічність у межах як державної, так і недержавної служби зведені в принцип. Цей принцип є основоположним у різних видах організацій, в яких діє служба, а також в діяльності всієї державної адміністрації. Принцип публічності закріплений в Законі України «Про державну службу» [13]. У цьому законі з'явився новий комплексний принцип: відкритість служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність службовців. Фактично в ньому, тільки в розширеному вигляді, сформований принцип публічності в здійсненні служби. Послідовна реалізація принципу публічності, що розуміється таким чином, в здійсненні державної служби сприятиме більшому контролю над діяльністю державного апарату. Однак і це трактування залишається вузьким і не включає надання українській «службі» публічного характеру в тому сенсі, який містить також здійснення функцій соціального обслуговування.

Публічність в межах недержавної служби також передбачає можливість доступу зацікавлених осіб до інформації про діяльність тієї чи іншої організації, підприємства, асоціації, фонду тощо. Безумовно, відомості, що містять інформацію про державну, комерційну таємницю тощо, а отже, підпадають під режим таємності, не повинні розголошуватися. Тому будь-який різновид служби повинна ґрунтуватися на поєднанні публічності та службової конфіденційності. Домогтися поєднання цих суперечливих вимог нелегко: все буде залежати від загального прогресу на шляху досягнення більшої гласності і від того, якою мірою вдасться поєднати операційні потреби служби з прагненням громадян до більшої поінформованості. Остання ж створює можливість їх активної участі в публічному управлінні державою, а також тими організаціями, в яких вони несуть службу, і сприяє зростанню соціальної активності, що є нормою для будь-якої демократичної держави.

Підводячи підсумок аналізу поняття «публічна служба» та розгляду її як інституту демократичної системи публічного управління, зазначимо про наявність підходів до цієї проблеми в українській науковій літературі.

### 1.2. Наукові підходи до визначення публічної служби

На початку нового століття, коли виникла потреба у формуванні та законодавчому регулюванні діяльності адміністративної системи на новій основі, почалася активна дискусія стосовно використання і трактування таких понять, як «державний», «громадський», «публічний». Незважаючи на широку дискусію в науковому середовищі стосовно доцільності використання терміна «публічне управління», до якої долучилися такі відомі науковці, як: В. Д. Бакуменко, В. В. Баштанник, М. М. Білінська, В. М. Мартиненко, І. В. Письменний, А. П. Рачинський та багато інших, – термін «публічна служба» тривалий час інтерпретувався виключно в контексті поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Коментуючи визначення публічної служби, наведене в КАС, Н. О. Рунова зазначає, що його навряд можна визначити вдалим, та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [14]. Відповідно до положень ст. 5 Конституції України, державним є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду (наразі належить і результат виборів, але його пропонується виключити з підстав виникнення відносин публічної служби), і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів.

Першим комплексним дослідженням публічної служби в Україні стала кандидатська дисертація О. С. Петренко, яка запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [15]. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні» [16]. Він наводить власне визначення терміна: публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Науковець виокремлює в межах «публічної служби» за функцією державної влади «державну службу» та за функцією недержавної влади – «місцеве самоврядування». У межах роду «державна служба» він виділяє шість видів, у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби [16]. Продовжуючи цю тему, М. Карпа та А. Дудник виокремлюють основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін. [17]. Крім того, М. Карпа деталізує у



## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

своїх роботах принципи та поняття публічної служби [18]. Визначенню категорії «публічна служба» присвячена і стаття О. А. Задихайло [19]. Уточненню груп суб'єктів публічної служби присвячена робота О. В. Хорошенюк [20]. Підсумовуючи наукову дискусію, зазначимо, що більшість науковців схилиються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; потрібно унормування цієї дефініції шляхом визначення поняття «публічна адміністрація». Як зауважує львівська дослідниця Н. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших» [21].

Дійсно, Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [22].

Також з'явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, визначене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. У праці «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» впроваджується термін «публічні службовці», який «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [23, с. 200].

Низка праць, присвячених публічній службі, належить львівському досліднику О. І. Сушинському [24; 25]. Він розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. Водночас, на його думку, інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. З нормативно

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можемо вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової зв'язаності повноважень, процесу їх здійснення та їх результату. Однак саме концепція публічної служби як «результат», а не лише як процес якраз і видається скоріше найбільш латентною. Можна також стверджувати і про причинно-наслідкову зв'язаність реалізації права та його «результату». Фундаментальний зв'язок різниці компетенції та компетентності в системному зв'язку з результатом є сутнісним у понятті «відповідальність» та основою нового розвитку концепції публічної служби. У такому сенсі публічна служба – це засіб здійснення публічної влади та публічного управління. Отже, публічна служба саме як прогнозований чи стандартизований правовий процес і результат здійснення публічної влади та публічного управління це і є запити чи очікування, спрямовані до публічної служби загалом і до кожного публічного службовця зокрема, і які визначають сутність їхньої відповідальності. Феноменом поняття «публічна служба», попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу. В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби, очевидним є відповідальність «вищої місії» за вирішення в розумні строки питань, пов'язаних із реалізацією права, у тому числі й упередження правопорушення, наприклад органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст і характер роботи та контроль за її виконання, і санкції як її міра є критерієм класифікації посад публічних службовців і створення профілів професійної компетентності відповідних посад. На думку О.І. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту і результату [24].

На думку О. В. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [26].

Існуючі термінологічні лакуни намагається заповнити О. В. Хорошенко у своїй дисертації «Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект» [27] та низці публікацій. Зокрема, у статті «Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби» автор

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

пропонує доповнити перелік структурних елементів публічної служби сервісною службою та службою в спеціальних органах управління публічною службою [20].

Однак навіть через п'ятнадцять років терміни «публічна служба» та «публічний службовець» вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, тобто в загальному плані. Однією з об'єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі.

На основі зарубіжного досвіду можна сказати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають всіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримуються і низка українських фахівців.

У 2007 р. вийшло перше комплексне видання, присвячене проблематиці публічної служби, за редакцією В. П. Тимошука, А. М. Школика [28]. У роботі розглядаються теоретичні питання щодо поняття публічної служби, її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема проблеми чіткого розмежування політичних та службових посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, службової кар'єри, припинення служби тощо. Важливою частиною видання є також вибірка перекладених на українську мову законів зарубіжних країн про публічну службу та рекомендації Ради Європи.

Важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма», підготовлена науковцями Дніпропетровського регіонального інституту державного управління [29], у якій обґрунтовано теоретичні засади та визначено системні характеристики публічної служби, узагальнено підходи до її модернізації в контексті реформування державного управління.

Публічна служба як система є впорядкованою сукупністю елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними і з зовнішнім соціальним середовищем у процесі досягнення цілей публічного управління. Системний підхід акцентує увагу на дослідженні публічної служби як єдиного цілого, що має загальні характеристики системи, зазначені вище, на співвідношенні, взаємозв'язках і взаємозалежності структурних елементів. Система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, що виражається зазвичай у правових формах, і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову

## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; від гілки влади – службу законодавчої гілки влади, виконавчої і судової; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах. Кожен із цих видів публічної служби – цивільна, військова і правоохоронна – є за своєю природою службою державі. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця.

Дійсно, публічна служба може бути загального і спеціального характеру; загальний характер службових відносин проявляється в міжгалузевому аспекті, коли публічно-службові функції реалізуються через установлені загальні стандарти і підходи, що стосуються всіх сфер діяльності, а службові відносини спеціального характеру мають виражену галузеву спрямованість, яка проявляється через професійну діяльність державних службовців [29].

Публічна служба є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного політичного управління. Підстави її поділу за видами різні і численні. Нерідко вони вступують між собою у певні суперечності й не дозволяють правильно визначити той чи інший вид публічної служби, що здійснюється у межах різних видів публічного управління.

Публічна служба в сучасному світі різноманітна і охоплює все більш сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах.

Служба – один з основних видів соціальної діяльності, тому необхідне особливе політико-правове регулювання не тільки державної служби, а й інших видів служби, що функціонують сьогодні і можуть виникнути в майбутньому. У публічній службі зайняті тисячі громадян, права та обов'язки яких у сфері трудової діяльності повинні бути чітко позначені й зафіксовані.


Виключна увага з боку української держави тільки до одного виду служби – державної – за наявності в суспільстві більшої кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Необхідні корективи і перегляд такої офіційної лінії в регулюванні відносин служби і суспільства. Створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів багатьох найважливіших проблем організації та політико-правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

### 1.3. Мета, завдання та функції публічної служби

Публічна служба є кадровою основою публічного управління. Створення професійної, стабільної, політично неупередженої, відповідальної, авторитетної, престижної і високоефективної публічної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення, спроможної надавати якісні управлінські та адміністративні послуги населенню, користуватися його довірою й повагою є невід'ємною складовою тих стратегічних перетворень, які започатковані на сучасному етапі державотворення.

На цей час в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, що можна вважати публічним управлінням, чим воно відрізняється від державного і хто є головним суб'єктом здійснення владних повноважень – чи можна його називати публічним службовцем? В умовах невизначеності термінів неможливо чітко зрозуміти, як слід об'єктивно інтерпретувати, коли йдеться про реформування діяльності органів публічної влади, оскільки виникає запитання, що конкретно слід удосконалювати – державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування; систему державного управління чи систему публічного адміністрування? Відсутність чітких відповідей на поставлені запитання гальмує внесення змін в існуючу в Україні систему державного управління, необхідність у яких нині набула апогею актуальності.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України, перш за все в контексті реформування системи державного управління, що потребує як структурних змін у межах цієї системи, так і перегляду функціонального її призначення. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення й звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо. Але в цьому контексті в умовах оновлення законодавчого забезпечення діяльності інститутів влади різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) різної галузевої та функціональної спрямованості, державної влади чи місцевого самоврядування вважається доцільним опрацювання і прийняття рамкового закону про публічну службу в Україні, який би містив основні категорії, базові поняття публічної служби, класифікацію видів, їх спільні ознаки та розбіжності тощо. При цьому нормативно-правова база щодо кадрового забезпечення виконання різних видів публічної служби має бути узгоджена зі змістом цього правового акту.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Мета публічної служби:</b> упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації публічної влади і публічного управління, за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій публічної служби</p>
--	--

Одним з важливих напрямів діяльності публічної служби України є надання якісних послуг громадянам, територіальним громадам, об'єднанням громадян. Саме тому публічна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань та функцій, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування органів публічної влади.

Публічна служба – це динамічна система, тому що вона функціонує в умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища (найчастіше зміни внутрішніх станів системи викликаються змінами в зовнішньому середовищі). Функціонування цієї системи проходить в умовах видозміни стратегічних і оперативних цілей, принципів, пріоритетів, ресурсів і виникнення нових завдань, синхронно до вимог реформування державного управління відповідно до європейських та світових цивілізаційних підходів, а отже, можна сказати, відповідно до вимог зовнішнього середовища в умовах інтеграційних процесів. Підсистеми й компоненти системи публічної служби виникають, утворюються й діють відповідно до визначених цілей, у яких має насамперед міститися усвідомлена потреба суспільства в підвищенні якості життя, досягненні політичної та економічної стабільності, високого рівня соціального розвитку тощо. Цільові характеристики системи є істотними ознаками систем з активною поведінкою, яка припускає перетворення зовнішнього середовища відповідно до наявних потреб і цілей системи. При цьому цільові характеристики системи мають бути вимірювальними, що дозволить оцінювати й коригувати процес їх досягнення, а отже, оптимізувати шлях реформування. У межах цілеспрямованих і динамічних систем систему публічної служби слід віднести до таких, що розвиваються.

Публічна служба як регулюючий елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед, політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють публічну службу. Так, соціокультурне середовище формує особливості норм, процедур, традицій служби. Історико-ситуативні моменти накладають відбиток на вибір методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування публічної служби. Екстраполюючи ці роздуми на ідею побудови

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби


---

громадянського суспільства й правової держави, слід особливо відзначити вагомість принципів організації публічної служби в їх сучасному формулюванні, їх громадянський зміст та форми й методи взаємовідносин між різними складовими частинами інституту публічної служби, їх конструктивну (партнерську) чи деструктивну (конфліктно-антогоністичну) сутність.

Координація відносин між суспільними структурами теж є найважливішим чинником суспільних функцій публічної служби. Провідними з них є: підтримка громадського порядку і стабільності, виявлення і розв'язання конфліктів, досягнення суспільної згоди, примус з метою досягнення соціально значущих цілей і збереження стабільності, керування справами суспільства і його зв'язками із зовнішнім середовищем, надання специфічних управлінських послуг. Від характеру функціонування публічної служби багато в чому залежать тип політичного режиму суспільства, його відкритість чи закритість, характер політичних відносин та інші політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні тощо характеристики держави, у тому числі стабільність, авторитет, розподіл влади, її демократизм або авторитарність.

Публічна служба як суб'єкт влади має унікальну систему ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армію, правоохоронні органи, грошово-фінансову і фіскальну системи та ін. Якщо державна влада через законодавчу гілку утримує монопольне право видавати закони, обов'язкові для всього населення, то, у свою чергу, публічна служба, виступаючи від імені народу, може легально, у межах цих законів, використовувати силу примусу, спираючись на спеціальні інститути. Але публічна служба використовує не тільки примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні, мотиваційні ресурси. Ресурсами публічної служби є також переконання, уподобання, інтереси людей, їхні особисті почуття, емоції, національні й релігійні почуття. Наприклад, католицька церква має великий вплив на управління державними справами в деяких країнах Європи, зокрема в Польщі, Іслам – в країнах Близького Сходу. Але використання будь-яких ресурсів публічної служби повинно не тільки відповідати нормативно-правовій базі, а й бути легітимним, що означає визнання й підтримку більшістю населення даної влади, а отже, і публічної служби, її права керувати, управляти, а не просто нав'язувати свою волю. Щоб завоювати й утримати легітимність, свідому довіру народу, публічна служба вдається до аргументації своїх дій, звертаючись до вищих цінностей (справедливості, правди), до історії, почуттів, емоцій, настроїв, реальної чи вигаданої волі народу, велінням часу тощо.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Публічна служба</b> – це правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.</p>
--	--

Процес демократизації державного управління призводить до трансформації кола його суб'єктів шляхом долучення до управління державно-суспільними справами не тільки державних службовців різних гілок державної влади, а й посадових осіб місцевого самоврядування, представників інститутів громадянського суспільства в межах, визначених нормативно-правовими актами та визнаних громадянами. Тобто публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної влади, і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів у межах права. Отже, організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, стабільності та доброчесності незалежно від її детермінації та класифікації. При цьому, як свідчить аналіз діючої нормативно-правової бази, для українського законодавства бракує рамкових умов співіснування всіх підсистем публічної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманітності суб'єктів управління та їх ресурсів для розв'язання суспільних проблем. У якості таких рамкових умов є підстави пропонувати розробку й прийняття закону про публічну службу в Україні, який би визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між всіма складовими частинами системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення, спрямоване на розв'язання актуальних проблем суспільного існування. Як стратегічна мета такого закону має розглядатися змістовна узгодженість усієї існуючої нормативно-правової бази, що регулює управління кадровим потенціалом сфери публічного управління незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак та його ресурсного забезпечення (державного, місцевого, громадського).

Тема функцій публічної служби належить до переліку ключових проблем теорії та практики публічного управління. Воно знаходиться в площині таких фундаментальних понять, як держава, роль держави, функції держави, взаємовідносини держави та суспільства. У зв'язку з посиленням тенденції щодо перегляду завдань та цілей, напрямів і методів діяльності держави стосовно реалізації її соціального призначення актуалізується потреба відповідного перегляду й функцій публічної служби.



## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

Загальні світоглядні засади дослідження функціонування системи публічної служби в країнах розвинутої демократії будуються у відповідності до бачення ролі держави в забезпеченні соціального партнерства, створенні гідних умов для життя людини та залучення її до всіх процесів життєдіяльності суспільства. В основі цих поглядів знаходиться теза про оновлене розуміння місця людини в суспільстві та державі як його головному політичному інституті. Відповідно до цього дискурсу науковці акцентують увагу на ролі держави як соціального арбітра, призначенні держави в забезпеченні прав і свобод людини, екологічної безпеки, технічного прогресу, здоров'я нації, безконфліктного існування суспільства, забезпечення гідного прожиткового рівня тощо.

Сучасне бачення ролі держави втілюється в зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя. Ці форми по суті формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства.

Зміна поглядів на роль держави ілюструється намаганням дослідників у різні періоди розбудувати в науковому просторі вчення про традиційну, правову, соціальну державу, утвердженням ідей щодо розвитку держави «загального добробуту», «сервісної держави». Ці процеси нерозривно пов'язані із трансформацією поглядів на завдання та функції публічної служби. Якщо раніше проблематика державно-суспільних відносин, її управлінський зміст розглядалася здебільшого в межах проблематики державного управління, зокрема питань державної служби, то сьогодні цей вимір не вичерпує всієї сукупності аспектів та багатогранності функцій публічної служби. Це знаходить своє відображення в активному розвитку теорії, ідей, концепцій публічного управління та публічної служби.

У свою чергу, зміст та методи діяльності системи публічної служби залежать від цілей, мети держави, політичного режиму, форми державного правління, що й визначає змістовне наповнення функцій та завдань цього інституту. У широкому розумінні до основних функцій публічної служби належать державно-політична, економічна, соціальна, правова, організаційна. Наприклад, соціальну функцію як роль, яку виконує публічна служба в житті суспільства та держави, можна представити на основі ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Тим самим, публічна служба спрямована на забезпечення реалізації цієї статті Основного закону. Для державної служби її діяльність обумовлена змістом завдань і функцій держави, для служби в органах місцевого самоврядування – змістом завдань, функцій та повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

Соціальна функція публічної служби по суті є залежністю між державними ресурсами, соціальними процесами, що знаходить своє вираження в функціональній залежності змінних складових частин обміну між суспільством та державою. Змінність суспільних потреб, інтересів обумовлюють необхідність належного реагування на ці зміни інституту публічної служби, передусім, у питаннях перерозподілу ресурсів (досить часто фінансових), а отже, і завдань та функцій органів публічної влади, інституту публічної служби, обов'язків, прав та відповідальності публічних службовців, які працюють у цих органах публічної влади. Це посилює актуальність формування такої важливої риси інституту публічної служби, як мобільність і гнучкість, що забезпечить швидке реагування публічного управління на вимоги та потреби сучасного суспільства. Наявність такої риси є необхідною умовою для забезпечення вчасного реагування на зміни та коригування функціонального навантаження публічної служби відповідно до стану державно-суспільних відносин.

Соціальна функція публічної служби як соціальна дія, що регулюється відповідними нормами і контролюється соціальними інститутами, насамперед державними, є, по суті, формалізованим представленням усієї сукупності завдань та напрямів діяльності органів публічної влади за видами публічної влади, галузями, рівнями управління та повноваженнями публічних службовців. Передусім, мова йде про повноваження державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ця діяльність визначена сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадовими інструкціями, правилами етичної поведінки державних службовців тощо.

Важливо зосередити увагу на проблематиці соціальної відповідальності публічної влади, публічної служби зокрема. Загальний зміст відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначається прийняттям присяги державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування. Присяга окреслює сутність відповідальності публічного службовця перед громадянами, що обумовлено специфікою публічної служби.

Не заглиблюючись у деталізацію видів, форм соціальної відповідальності, необхідно виділити особливе значення інституту відповідальності публічної влади у вимірі демократичного розвитку суспільства та держави, утвердження цінностей демократичного управління, застосування стандартів управління. Відповідно, у процесі реформування державного управління та державної служби, місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування необхідним є не тільки визначення, регламентування та забезпечення реалізації функцій держави засобом публічної служби, а й формування в Україні інституту

## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

відповідальності публічної влади. Зокрема, особливої уваги потребує питання політичної відповідальності вищих державних органів влади та державних політичних діячів й конкретизація засобів її реалізації, а також представницьких органів місцевого самоврядування та головних посадових осіб місцевого самоврядування територіальних громад. По суті це є відповідальність суб'єктів політичного процесу перед громадянами за належне виконання функцій і завдань, які вони виконують від їх імені та в їх інтересах. Міра відповідності очікуванням громадян результатів цієї діяльності є показником довіри суспільства до влади.

Подальше поглиблення положень щодо виділення функцій публічної служби передбачає конкретизацію як видів, так і функцій усіх її суб'єктів. Серед іншого є необхідність подальшого осмислення ролі, місця недержавного сектору та його представників у виконанні функцій публічної служби, насамперед інститутів громадянського суспільства. Особливої уваги також потребує розгляд й управлінських рівнів публічної служби. У контексті багаторівневого управління, крім місцевого, регіонального, національного, сьогодні все більше значення набувають наднаціональні, міжнародні рівні здійснення публічного управління. Беззаперечним є той факт, що основна діяльність щодо служіння публічним інтересам здійснюється у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Отже, ключове питання в розгляді функцій публічної служби належить саме функціям державної служби та органам місцевого самоврядування. З точки зору забезпечення успішності державно-управлінських реформ, спрямованих на формування системи публічного управління та публічної служби, загальними характеристиками якої є належне, відповідальне, демократичне врядування, особливого значення набуває питання ефективності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складників публічної служби, що мають забезпечити ефективну реалізацію завдань і функцій сучасної демократичної держави.

Формально забезпечуючи інтереси держави і реалізуючи функцію публічного управління, публічна служба тим самим спрямовує своє служіння не на саму державу як таку, а на суспільство і громадян. Тому на першому місці опиняється функція захисту прав і свобод людини і громадянина, і лише потім – такі функції як здійснення державної політики, забезпечення обороноздатності та економічної безпеки країни тощо. Також цілком обґрунтованою виглядає теза, що оскільки публічна служба є не лише суто управлінським чи адміністративним, але ще й соціальним інститутом, то її цінність полягає у тому, наскільки вона обслуговує потреби людини та допомагає їй у житті. При цьому, вживаючи такі поняття як «внутрішній» і «зовнішній» напрями діяльності публічної служби (під першим з них мається на увазі врегулювання відносин усередині системи публічної служби, а під другим – врегулювання суспільних відносин поза межами публічної служби, слід пам'ятати, що спільним для них є те, що обидва ці напрями

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

діяльності є, по-перше, служінням державі (у випадку України це є діяльність щодо забезпечення її існування як незалежної, демократичної, соціальної, правової держави), а, по-друге – служінням суспільству. Зазначений зв'язок можна представити на наступній схемі (Рис.1.1).

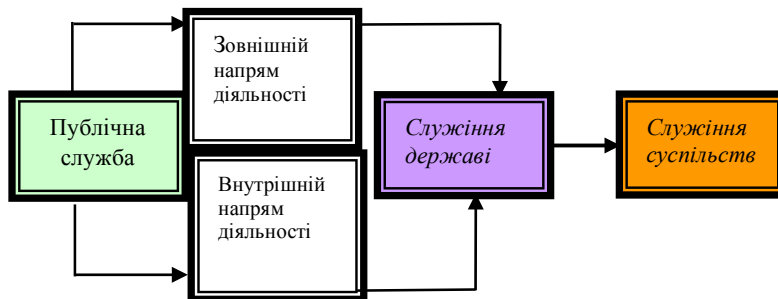


Рис.1.1. Взаємозв'язок реалізації функцій публічної служби і забезпечення інтересів держави та суспільства

Ця специфічна властивість публічної служби, яка формально виступає процесом професійного виконання повноважень державних органів, але в реальності є системою обслуговування і забезпечення суспільних інтересів. Деєгатизація суспільного життя призводить до того, що публічна служба починає служити не стільки державі, скільки людині, адже й сама держава розглядається насамперед як механізм забезпечення й гарантування прав людини і громадянина. Висловлюються думки, що у ставленні публічних службовців до змісту своєї професійної діяльності пануючою ідеєю повинно стати усвідомлення факту служіння державі інтересам людини, а самі публічні службовці мають чітко розуміти, що вони є «слугами народу, які утримуються на гроші платників податків».

В процесі реального функціонування системи публічної служби відзначена спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється у тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Стратегічною метою публічної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень спрямованих на розв'язання соціальних та економічних проблем.

Функції публічної служби можна поділити на основні та специфічні. У свою чергу, основні й специфічні функції поділяються на загальні, спеціальні та допоміжні.

Основні функції публічної служби – це загальні, типові, такі, що характерні для всіх управлінських зв'язків, такі, що забезпечують

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

досягнення узгодженості та впорядкованості у сфері публічного управління, такі, що визначають взаємодію між суб'єктами та об'єктами управління.

Загальні функції публічної служби можна конкретизувати наступним чином:

- інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади, тобто збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності;
- прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, публічної служби, органів державної влади, стандартів державного управління;
- прогнозування, тобто науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, в публічній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики;
- планування як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій держави (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі публічної служби тощо), спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й публічної служби;
- організація як формування системи публічної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керуючої й керованої систем у публічній службі, визначення їхньої компетенції, взаємовідносин взаємозв'язку, що мають характер взаємосприяння;
- організація у вузькому значенні – це впорядкування структури функцій і повноважень органів державної влади, структури самих органів, штатів, персоналу, процесів публічного управління;
- керівництво – встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів публічної влади, керованих об'єктів;
- координація – погодження діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держави;
- розпорядництво, тобто оперативне регулювання режиму належної державної діяльності; у вузькому значенні – це поточні вказівки керівними публічними службовцями;
- контроль – визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану публічної служби, її структури та конкретних дій публічних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави;

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

– облік – фіксація та аналіз інформації щодо повноважень і переліку органів публічної влади, державних управлінських рішень, реєстру посад публічних службовців, кадрового складу публічної служби, результатів реалізації державно-службових відносин тощо.

Специфічні загальні функції публічної служби, з одного боку, стосуються діяльності персоналу органів публічної влади, пов'язаної зі здійсненням державного примусу у сфері підтримання правопорядку, громадського порядку, проведення податкової політики тощо, а з іншого – можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації.

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

Спеціальні функції публічної служби відображають особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво, спеціальний державний нагляд). Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Так, спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління. Перелік спеціальних функцій публічної служби визначити досить важко, оскільки орган публічної влади має багато напрямів діяльності, яка забезпечує виконання основних завдань цього органу.

### Приклад



Для органів внутрішніх справ (поліції) в справі забезпечення громадського порядку та громадської безпеки властиві такі функції, як: підтримання громадського порядку й громадської безпеки; захист життя, здоров'я громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних посягань; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з корупцією, наркобізнесом; здійснення оперативно-розшукових заходів тощо. Для органів управління освітою властиві функції розробки освітньо-професійних та професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді; запровадження сучасних методик і технологій навчання; визначення державних вимог до рівня підготовки фахівців тощо.

До спеціальних функцій публічної служби можна віднести: розробку та введення нормативів чисельності матеріальних, фінансових і трудових витрат органів публічної влади; обґрунтування фінансових та

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу; вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності публічних службовців; розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах публічної влади зі спеціальним статусом.

В науковій літературі не склалось єдиного розуміння *спеціальних функцій* публічної служби. В деяких випадках специфічні й спеціальні функції розглядаються як одне й те саме, в інших – як різні за своєю сутністю явища.

Водночас такі спеціальні функції, як розроблення та ведення обліку матеріальних, трудових, фінансових затрат державних органів; організація і координація наукових досліджень у сфері публічної служби; обґрунтування фінансових та інших витрат на утримання державного апарату, ефективності їх використання, характерні для служби в усіх державних органах.

Сукупність *допоміжних функцій* публічної служби пов'язана з обслуговуванням діяльності державних органів в межах основних і специфічних функцій – юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають безпосередньому державному управлінню, перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснювати підготовку кадрів.

Функції публічної служби можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль публічної служби в суспільстві: забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізація інтересів, прав і свобод громадян; забезпечення реалізації публічної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на публічну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів.

Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою публічної служби: відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу публічної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та просування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат; побудова кар'єри публічних службовців; відповідне матеріально-технічне та технологічне забезпечення виконання публічними службовцями їх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу публічної служби; здійснення ефективного управління публічною службою; розробка форм публічної відповідальності апарату.

Враховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення публічної служби, можна визначити її основні завдання. Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме публічна служба залишається стабільною

## **Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби**

---

інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси випливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг. Ще одним вагомим завданням публічної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Наступним завданням публічної служби є забезпечення ефективного функціонування органів влади. Його виконання можливе лише на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень адміністративно-управлінської науки, сучасних методів державного управління. До завдань публічної служби можна також віднести подальшу демократизацію діяльності апарату, подолання бюрократизму, корупції, протекціонізму, створення сприятливих соціальних і правових умов для ефективної діяльності публічних службовців.


Таким чином, головне завдання публічної служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію публічної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

### **1.4. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти України**

Від початку здобуття незалежності в Україні вже чверть століття триває процес активного державотворення, випробовуються різні моделі державного управління, ініціюються численні реформи практично у всіх сферах суспільного життя. Складність зміни системи координат відтворення існування власної держави проявилась у непослідовності зовнішньої і внутрішньої політики, суперечливому поєднанні старих радянських та нових ринкових методів управління. Наслідком цього стала «турбулентна» соціально-економічна та політична ситуація в країні з частими політичними кризами, економічною стагнацією та зменшенням споживчого кошику для більшості населення. Серед багатьох як об'єктивних, так і суб'єктивних причин гальмування відчутних позитивних зрушень все більше фокусується першопричина: якість і ефективність публічного управління не відповідає сучасним запитам та викликам.

У перехідні часи, під час криз та реформ для переосмислення основ управлінської діяльності природним є звернення до глибинних культурних традицій та концептів людства, осучаснення їх у нових соціально-політичних реаліях з урахуванням кращого світового досвіду. У цьому плані останнім часом цікавим і перспективним видається актуалізація меритократичного концепту в наукових публікаціях вітчизняних фахівців [30-34 та ін.].



<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Термін “меритократія” (від лат. <i>meritus</i> – заслуга і грецького <i>kratos</i> – влада) ввів у 1957 р. англійський соціолог М. Янг для позначення правління найбільш гідних, чесних, непідкупних, компетентних, високоосвічених людей. В основу рекрутування еліти покладений принцип індивідуальних заслуг. Заслуги (<i>Merits</i>) складаються з інтелекту і зусиль, із знань і працьовитості [38, с.15]. Саме компетентність та особистісні якості – основа рекрутування еліти у постіндустріальному суспільстві, на протипагу багатства – у індустріальному, походження – у традиційному суспільстві [34, с. 383].</p>
--	---

Сьогоднішня ситуація в Україні багато в чому схожа з процесами в Західній Європі та США, що відбувалися під час великої депресії як наслідок стихійного ліберального ринкового розвитку та ускладнилися наслідками Другої світової війни. Саме в той період західна еліта створила безліч різноманітних теорій – від екзистенціальних і біхевіористичних до психоаналітичних, інструментально-прагматичних та постмодерністських, серед яких своєрідне місце зайняв концепт меритократії. Усі ці теорії в поєднанні з подальшим «менеджмент-бумом» стали основою ефективних технологій управління суспільством, забезпечивши такий розвиток соціально орієнтованого, ринкового, демократичного суспільства, який набагато перевершив досягнення країн соціалістичного табору. А в СРСР у той час безумовні соціальні гарантії восьмигодинного робочого дня, загальної середньої освіти, безкоштовної медицини, державного забезпечення житла і роботи тощо досягали межі застою з подальшим нівелюванням внаслідок панування однієї-єдиної «вірної» марксистсько-ленінської ідеології, яка в радянській політичній термінології всю множину західних теорій, включаючи і меритократію, зводила до статусу буржуазних концепцій, спрямованих проти ідеї соціальної рівності [35, с. 440].

У поєднанні латинського слова «*meritus*» (гідний) і грецького «*крáтос*» (влада) закладено дійсно глибокий світоглядно-методологічний смисл: влада, що ґрунтується на чеснотах. Така концепція або система соціальних відносин чи принципів управління висхідним для ефективного розвитку суспільства визначає владу, здійснювану людьми, які вирізняються своїми здібностями, досягненнями, професійною компетентністю, а не соціальним походженням чи приписуваним статусом.

Важливо зазначити, що скільки існує людська цивілізація, стільки і існує меритократичний підхід у широкому розумінні як

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

аксіологічна передумова забезпечення прогресивного розвитку. Мабуть, немає жодного відомого правителя, за життя якого не знаходилося достатньо інформаційного обґрунтування його виключності і переваг над сучасниками. Найдавніші письмові пам'ятки описують винятковість єгипетських фараонів, персидських, шумерійських, вавилонських та інших керівників могутніх на той час імперій. Такі традиції присутні і в сучасних недемократичних режимах, авторитарних та тоталітарних суспільствах. Очевидним стає несумісність ідеалізованого образу такого керівництва з реальністю та неминучими сумними наслідками для суспільства. Тому у вузькому розумінні меритократичний підхід в управлінні полягає не тільки і не стільки в ідеалізованих характеристиках та компетенціях, якими мають володіти суб'єкти управління, але перш за все у створенні умов для більш досконалого відбору на державну службу дійсно найкращих представників суспільства.

Витоки такого підходу теж мають багатовікові традиції. Так, у давньогрецьких Афінах спочатку реформи архонта Солона (VI ст. до н.е.) обмежили аристократичну сваволю епатридів, потім реформи Клісфена покінчили з родовою тиранією Пісістратидів, а реформи стратега Перікла остаточно відкрили дорогу для участі в державних справах широкого кола афінських громадян, у тому числі малозабезпечених. В античні часи теоретичним підґрунтям доступу кращих людей до влади стали положення Сократа, Платона та Арістотеля про збіг справедливої і законної. Конструюючи ідеальне суспільство, Платон проводить аналогію між справедливою людиною і справедливою державою [36, с.210], а Арістотель розглядає право як критерій справедливості і регулюючу норму. Так поєдналися етичні, правові та професійні вимоги до ефективного управління державою.

Меритократичний підхід у «східному» варіанті був обґрунтований ще легендарним Конфуцієм (551 – 479 р. до н.е.) – творцем першої цілісної системи управління в поєднанні з філософією, етикою та релігією. У сімнадцять років він розпочав свою кар'єру з хранителя складів і наглядача пасовищ і швидко піднявся по службі до поста сикоу (міністра юстиції).

Конфуцій, як і античні класики, вважав, що управління тогочасне етиці. Мірило правління – справедливість, його правило – середина і згода. Ключ до нього – у культурі людяності, яка властива не всім людям, а лише шляхетним. Конфуцій послідовно обґрунтовував перевагу моралі перед правом, переконання і силу прикладу перед примусом і насильством, довіри народу до своїх правителів перед страхом підданих. Державний муж завжди виходить із веління обов'язку, вимогливий до себе, примушуючи до праці, не викликає гніву. «Недержавний», навпаки, думає тільки про те, як краще влаштуватися, висуває завищені вимоги до інших: «доки він ще не одержав чина боїться, що не зможе домогтися його, коли ж одержить, він боїться його втратити і тому

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

готовий на все» [37, с. 124]

Конфуцій вважав, що в правлячу еліту потрібно висувати справедливих людей і усувати несправедливих. Верхи повинні дотримуватися ритуалу, почуття обов'язку, суворого дотримання рангів, служіння нижчих вищим, правдивості, широких знань. Його знаменитий принцип «виправлення імен» закликав государя бути государем, сановника – сановником, батька – батьком і сина – сином не за ім'ям, а насправді.

«Знати – означає знати людей». Ті, хто мають вроджене знання (природні лідери), цінуються вище за всіх. За ними йдуть ті, хто здобуває знання завдяки навчанню. Учитися потрібно вибірково, уникаючи шкідливих неправильних поглядів. Знання складається як із сукупності знань, так і з методів міркування і розгляду проблеми. Якщо правитель має всебічні знання, люди не приховують своїх намірів, здійснюються добрі справи, не припускаються помилок.

Конфуціанство справило великий вплив на формування основ китайської цивілізації і в ньому чітко простежуються меритократичні підходи, за якими державою мають управляти люди, які вважають своїм обов'язком творити добро для людей, яким довіряють і яких поважає народ. Конфуцій учив, що держава завжди повинна боротися за найкращий з найкращих варіантів, обираючи лідерів найвищого рівня.

Необхідно зазначити, що саме у вченні Конфуція брали натхнення правителі династій Цінь і Хань, за яких на державну службу стали прийматися найбільш «достойні» особи, які прагнули стати управлінцями того чи іншого рівня. Їх відбирали через систему державних іспитів (кецзюй) незалежно від соціального походження, оскільки в стародавньому Китаї вважалося, що рівень освіченості, «вченості» людини має бути тісно пов'язаний із перспективами її кар'єри як державного службовця. Система «вченого» відбору держслужбовців стала однією з головних підвалин функціонування Піднебесної імперії і з перервами проіснувала 1300 років: з 605 р. до 1905 р.

За часів Мао Цзедуна комуністи в основу владних відносин поклали інші, суто ідеологічні принципи, і меритократичне конфуціанство перейняли в Сінгапурі, прогрес якого після здобуття незалежності в 1965 р. дав підстави включити його до групи найуспішніших держав, що отримали назву «Драconi (Тигри) Азійсько-Тихоокеанського регіону». У цьому контексті можна загадати Лі Куан Ю – першого прем'єр-міністра Сінгапуру, який перетворив бідну маленьку країну, куди навіть питну воду завозили, на одну з найуспішніших держав світу. Улюблений вислів Лі Куан Ю – це «брак ресурсів має компенсуватися перевагою в інтелекті, дисципліні й винахідливості».

Починаючи з 1990-х рр. тисячі китайських чиновників відвідали Сінгапур для ознайомлення з власним, але творчо переосмисленим

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

досвідом. Результатом стало відновлення у КНР і заново перероблена система відбору й просування політичних лідерів, що передбачає десятиріччя навчання і цілу низку іспитів на різних стадіях професійної кар'єри. Наочним прикладом меритократичного правління в дії є призначення п'ятого покоління китайських лідерів, яке відбулося у 2012 – 2013 рр. Шестеро із семи членів постійного комітету політбюро Компартії Китаю щонайменше двічі керували провінцією, і кожен показав на своїй посаді позитивні результати, довівши свою управлінську спроможність. А типова китайська провінція за розмірами в середньому дорівнює за площею чотирьом – п'яти європейським країнам разом узятих.

Як вважають китайські політологи, їх меритократична система унеможливило сходження на верхівку влади когось некомпетентного, як це нерідко трапляється в інших країнах. Пекін упроваджує систему, в основі якої формула «відбір плюс вибір»: компетентні лідери обираються і піднімаються щаблями кар'єри за результатами роботи й суспільної підтримки на підставі опитування громадської думки, внутрішньої оцінки й через різноманітні «локальні» вибори.

Китайські лідери, відібрані в такий меритократичний спосіб, забезпечили економічний бум і підняли зі злиднів кілька сотень мільйонів співгромадян. Не можна сказати, що в КНР немає проблем. Та сама корупція має дуже глибоке історичне коріння (традиція подарунків чиновникові у вигляді смаженої гуски або поросяти залежно від рангу). Але в Китаї діє антикорупційне бюро, очолюване жінкою, розстріли корупціонерів демонструють по телебаченню, а родичам, у яких конфіскується все майно, надсилають рахунок на 9 юанів за дві кулі, що витратила держава, страчуючи засудженого.

«Західна» модель меритократії має більш м'яку екзистенціальну спрямованість. Предтеча її – засновник соціології знання та теоретик демократичного елітизму, німецький та британський соціолог Карл Мангейм (1893 – 1947). Він розглядав демократію не як тотальну зрівнялівку, а як рівність усіх людей за онтологічним принципом людяності. Еліту вчений визначив формуючим суб'єктом політики в представницьких демократіях. Одним із методів рекрутування еліти є самовисунення, коли політик є зобов'язаним групі інтересів. У даному випадку на перший план ставляться особисті заслуги та якості [39, с. 192 – 193]. Це твердження і стало першоосновою концепції меритократії в британській традиції.

Нове політичне поняття меритократії як правління достойних досить стрімко увійшло в соціокультурний, науковий та політичний дискурси після публікації в 1958 р. сатиричної антиутопії «Піднесення меритократії. 1870 – 2033». Її автор – барон Майкл Янг Дартингстонський (1915 – 2002) – британський соціолог, філолог, юрист, громадський діяч та політик, член Палати лордів, почесний член Британської академії, засновник і перший директор Інституту

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

громадських студій (Лондон, 1953 – 2001). Саме він зосередив увагу на обдарованих людях, талант яких сприяє переходу на новий суспільний рівень. Учений вважав, що соціальний прогрес дійсно залежить від міри поєднання влади й інтелекту, що саме від використання людського потенціалу та талантів залежить успіх розвитку суспільства. Призначення меритократії він убачав в інтелектуалізації суспільного життя, розкритті природного обдарування залучених до управління особистостей. Також М. Янг наголошував, що сучасне правління здійснюється не стільки через народ, скільки через найбільш розумну частину народу, через «меритократію таланту» [38, с. 319]. Це вимагає суттєвих самообмежень з боку влади і буде здійснене тільки тоді, коли на верхівці влади з'являться совісні та віддані своїй країні лідери.

Роберт Скидельський, член палати лордів парламенту Великобританії в статті «Перспективи глобалізації і демократії» порушує питання про поєднання демократії з меритократією, оскільки в суто демократичному суспільстві ніщо не заважає людині з низьким рівнем інтелекту бути обраним до представницького органу влади. Наслідком такої ситуації стануть неминучі суттєві помилки під час вирішення важливих завдань, які повинен вирішувати народний представник. Але якщо така людина делегує своє право голосу людині з необхідним рівнем інтелекту, то відбудеться поєднання демократії та меритократії.

У контексті британської меритократичної традиції особлива роль у підготовці нової еліти з належною освітою, компетентністю, високими моральними якостями належить університетам, як наслідок, випускники Оксфорду й Кембриджу обіймають чимало високих посад у політиці й бізнесі країни.

Ідеї меритократії швидко поширилися і здобули подальший розвиток у США. Так, автор концепцій «постіндустріального суспільства» та «кінця ідеологій» Деніел Белл (1919 – 2011 рр.) у своїй книзі «Майбутнє постіндустріальне суспільство» (1973) розглядав меритократію як альтернативу бюрократії, засіб її усунення, а також спосіб зміни соціальної структури суспільства в цілому. Він наголошував: «Принцип меритократії повинен проникнути в університети, бізнес, уряд. Суспільство, яке не має своїх найкращих людей на чолі провідних інститутів є соціологічно й морально абсурдним» [40; 41].

У постіндустріальному суспільстві основою є технічні знання, а освіта – засіб досягнення влади. Сходження від «бідності до багатства» здійснюється за допомогою освіченості та високої кваліфікації. Під природою меритократії Д. Белл розуміє співвідношення досягнень особистості до її інтелекту, та інтелекту до коефіцієнту розумового розвитку. Тобто створюється свого роду «сертифіковане суспільство», в якому непотрапляння на освітній «ескалатор» свідчить про відсутність

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

доступу до привілейованих позицій у суспільстві.

Джон Гелбрейт (1908 – 2006 рр.) в «Суспільстві достатку» особливо наголошував, що політична еліта нині все більше асоціюється з доступом до знань, інформації, тому центр управління зміщується від еліти власників капіталу до еліти спеціалістів, носіїв знання. Ця еліта більш справедлива і ефективна, оскільки визнає знання, професіоналізм, порядність. Це еліта заслуг і її називають меритократією. Вона базує свої рішення на рекомендаціях експертів. «Вирощування» талантів та сприяння становленню інтелектуальних закладів стане основною турботою суспільства.

Американський політолог, соціолог і футуролог Елвін Тоффлер (1928 – 2016) у своїх працях «Третя хвиля» (1980) та «Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила» (1990) теж стверджував, що в інформаційному суспільстві ефективна нова концепція влади. В її основі будуть не насильство, не гроші, а інтелект і знання.

Аналогічні погляди слововив і американський політолог, соціолог і державний діяч Збігнев Бжезинський. Він констатував зміцнення позицій меритократії як позитивної політичної тенденції і теж віддавав перевагу меритократії перед бюрократією з її кар'єризмом і прагненням мати гешефт від посади. Автор політологічного бестселера Ендрю Хейвуд меритократію визначив як прихід до влади найдостойніших, найталановитіших та найкомпетентніших.

Меритократія – засіб управління здібними і обдарованими людьми, що є заслугою їх таланту та наполегливої праці. Меритократична система засновується на здібностях людей та їх потенціалі й обґрунтовується як винагорода за талант, створений в «природній лотереї» [42, с. 138 – 139].

Таким чином, узагальнена думка багатьох американських науковців полягає в тому, що у них на сьогоднішній день існує система меритократії, оскільки досягнення особистості в американському суспільстві визначаються лише здібностями та працьовитістю. У США пишуться своїм демократизмом, у якому ідеал формулюється як «self-made man» – «людина, яка зробила себе сама». Тобто вважається, що особистий успіх залежить від здібностей, працелюбності, життєвих настанов і моральності особи. А успіх можна розглядати як владу над обставинами – свого життя або певної спільноти.

Проте цілий ряд дослідників відзначають і певні труднощі, ризики та негативні процеси меритократії. Зокрема, американський соціолог Елвін Гоулднер під меритократією розуміє клас інтелігенції та інтелектуалів, виникнення якого зумовлене присвоєнням інтелігенцією культурного капіталу, який виробляється в суспільстві. А. Турен вважає, що поява меритократії як впливового класу інтелігентів зумовлена збільшенням концентрації влади економічного панування та культурної маніпуляції. Іван Селені і Джорж Конрад зазначають, що інтелектуали перебувають на шляху до влади, але вони внутрішньо диференційовані.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

Різні індивіди мають різні життєві шанси, що не сприяє їх трансформації в політичну еліту.

Такі ризики та можливі негативні наслідки меритократії, як і будь-якої позитивної ідеї, виникають у результаті доведення її до абсурду та відповідного знецінення. Ідея меритократії настільки набула популярності, що на неї зреагували письменники, художники, кінематографісти. Власне, сам автор відновленого поняття барон Майкл Янг опублікував у 1958 р. сатиричну антиутопію «Піднесення меритократії. 1870 – 2033», у якій описав футуристичне суспільство, що пережило трансформацію на рубежі ХХ – ХХІ ст. Стан людей визначався рівнем інтелекту: починаючи з 1990 р. всі, хто став повнолітнім і мав IQ вище ніж 125 балів, поповнювали правлячий клас Великобританії. Але така система призвела до революції, під час якої маси у 2033 р. скидають гордовиту і відірвану від народу еліту.

Аналогічні сюжети набули особливої популярності і в інших літературних творах та кінофільмах. Найбільш резонансним із них став фільм американського режисера та сценариста Майка Джаджа «Ідіократія» (2006 р.), у якому з 2005 по 2505 рр. інтелектуальний відбір поступився природному і призвів до загальної деградації в інформаційному постіндустріальному суспільстві: середній рівень IQ у світі знизився із 110 до 20 балів, промисловість та інфраструктура занепали, гіперінфляція злетіла до банкнот номіналом в 10 млн дол. США, сміттєві звалища витіснили живі рослини тощо.

Книги та фільм американського фантаста Орсона Скотта Карда «Гра Ендера» змалювали жорсткий меритократичний відбір найталановитіших дітей задля сумнівної перемоги над інопланетною цивілізацією. А видатний німецький математик українського походження Олександр Гротендік (1928 – 2014 рр.) змоделивав еволюцію елітарної групи математиків від співдружності геніїв до поділу соціальної клітинки на дві касты: жорстокосердих «Вищих» і переляканого «Болота».

Таке активне і багатовимірне наукове та художнє осмислення переваг і небезпек інтелектуальної пануючої еліти свідчить, що будь-який, здавалось би найдосконаліший принцип, елемент, підхід у разі його абсолютизації містить потенційну небезпеку та протилежні очікуванням результати. Яскравим прикладом такої ситуації стала після Революції гідності дворічна управлінська діяльність найосвіченішого англomовного уряду прем'єр-міністра України А. П. Яценюка, під час якої життєвий рівень пересічних громадян України скоротився більш ніж утричі, а розмах корупції зафіксувався в захмарних статках, відображених у перших електронних деклараціях народних обранців та високопосадовців.

Однак варто все таки підсумувати позитивне значення поняття «меритократія», яке все більше беруть на озброєння прихильники

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

загальної рівності можливостей. Меритократична модель з девізом «кожному по заслугі» спрямована проти несправедливого соціального розподілу, що ґрунтується на знайомствах, зв'язках, успадкуванні посади тощо. В основі такої ієрархічної політичної побудови суспільства і держави закладено принцип залежності посади тільки від здібностей і досягнень конкретної особи. Причому, чим вища у політичній ієрархії посада, тим розумніші й здібніші люди мають її обіймати. Меритократію не слід зводити до нової аристократії, оскільки вона сама є розумним синтезом між крайніми позиціями постійної спеціалізованої замкнутої системи управління в різних варіантах (наприклад, при олігархії) та стихійності і кон'юнктурності «управлінців з натовпу» (наприклад, при охлократії). Складником меритократії є оцінка особистості на підставі врахування її досягнень у співвідношенні до інтелекту і її інтелекту – до коефіцієнта розумового розвитку. Це перемога «принципу досягнення» над «принципом прописаності», коли місце в суспільстві здобувається успадкуванням або за допомогою зв'язків.

Меритократична поляризація суспільства набагато жорсткіша, ніж класова, оскільки якості, що дозволяють людині ввійти до «класу інтелектуалів», не можуть бути надані як привілей. Потенційно визначені вони формуються впродовж десятиліть її свідомого життя. Тобто не соціальний статус є умовою належності людини до еліти постіндустріального суспільства, а вона сама формує в собі якості, що неминуче включає її в члени цієї еліти, оскільки за результатами своєї праці здобуває відповідний статус. Удосконалюючи свої здібності й особисті якості, представники нового, «вищого» суспільства отримують і високі прибутки як відповідний результат своєї діяльності.

Меритократія – форма управління, згідно з якою керівні пости в державі повинні займати найрозумніші та найздібніші люди, незалежно від їх економічного або соціального стану. Меритократія є управлінням осіб, які мають особливі здібності та чесноти, високі інтелектуальні якості та кваліфікацію й відповідають вимогам науково-технічної революції [17, с. 335]. Синонімом меритократії є «інтелектократія», тобто суспільство, яким мають управляти люди з визначними розумовими здібностями. Хоча етимологічно поняття «еліта» передбачає правління кращих, обраних, але в історії людства реалізація цього феномену відбувається не завжди і не повною мірою. Як вважають дослідники, меритократія може замінити бюрократію та технократію, змінити соціальну структуру суспільства загалом, нівелювавши класові конфлікти. Меритократія – це відкрита еліта, критерієм належності до якої є рівень IQ, знання та професіоналізм. Рекрутування еліти здійснюється з різних соціальних груп, найпоширенішими каналами рекрутування є університети. Вибори залишаються важливим механізмом, проте виборчий процес передбачає високий рівень політичної культури як виборців, так і кандидатів та певні етичні обмеження.



## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

Популяризація меритократії свідчить про тенденцію обмеження соціальної нерівності на економічних засадах, вибудову соціальної ієрархії за критеріями освіченості та успішності. Існування меритократії передбачає створення стартових умов для об'єктивно обдарованих та працелюбних людей, надання їм шансу для зайняття високих суспільних позицій в умовах вільної конкуренції. Правління осіб, які власними заслугами здобули це право, позитивно відображається на суспільстві, оскільки сприяє розвитку людського потенціалу й талантів індивідів. Меритократія сприяє гуманізації суспільства, поширенню культури толерантності, досягненню консенсусу.

Меритократичний концепт здатний змінювати і Україну – надзвичайно багату на ресурси з парадоксальною пересічною бідністю громадян. І одна із головних причин такої невідповідності – неспроможність ефективно розпорядитися наявними ресурсами в інтересах суспільства, брак на керівних посадах справді розумних людей, які не схильні до кліптократії. Аби перебороти ситуацію, в українському суспільстві у 2011 р. було створено «Меритократичну партію України». Але її ідеї не набули значного поширення в суспільстві. Відомий телеведучий Дмитро Гордон пояснив це так: через війни, голодомори, репресії, еміграції Україна лишилась кращої частини населення, тому до влади приходили гірші. Але, «Україна – не Росія», де на численних форумах активно обговорюється популярність у менталітеті архетипу універсальної комунікації в стилі «ти що, найрозумніший, чи що?»

Українські дослідники все частіше і наполегливіше у своїх доробках відштовхуються від етимологічного постулату меритократії, доводячи його до важливого принципу державного управління, відповідно до якого керівні посади мають обіймати найбільш здібні та кваліфіковані особи, незалежно від їх походження та багатства, які в масовій свідомості будуть сприйматись як «влада гідних». Так, у підручниках почали з'являтися розділи, присвячені меритократичній еліті з «високим рівнем політичної культури, яка зможе сприяти справедливому розподілу цінностей в суспільстві, утвердженню принципів професіоналізму» [31, с. 259 – 260]. Стали розроблятися меритократичні технології пошуку та відбору майбутньої управлінської еліти держави, оскільки, як зауважує Т. Ріктор «починати потрібно із системи перебудови освіти. Тільки тоді, ми в змозі будемо побачити урядовців-професіоналів та нову професійну владну еліту України» [34, с. 62]. Прибічники нових підходів до формування еліти наголошують на необхідності активного впровадження меритократичних принципів та процедур у вигляді відкритих та безсторонніх конкурсів, іспитів і тестування. Дійсно, певну надію нам дає запровадження й поширення конкурсних відборів до державних структур, зокрема тих, що нині створюються. Широкий резонанс у суспільстві викликав такий відбір до поліції та Національного антикорупційного бюро, а також повідомлення про

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

те, що співробітники інших органів і установ пройдуть переатестацію. Це дасть підстави сподіватися, що до цих та інших структур прийдуть люди освічені, компетентні, з високими моральними якостями. Але в українських дослідників не бракує і песимістичної констатації перспектив меритократії. Стверджується, що професіоналізм для управлінської еліти «не є затребуваним», що управлінській еліті притаманна лояльність, безконфліктність та здатність підкорятися [33, с. 58].

На наше переконання, формування політико-управлінської еліти за ціннісною меритократичною ознакою неминуче в подальшому стане формотворчим елементом і механізмом формування еліти нового, європейського зразка. І це розв'яже гордіїв вузол нагальних державницьких питань, вирішення яких зводиться до владних дій та рішень. І в минулому, і нині меритократія полягає в справедливості, честі, компетентності, здібностях, інтенціональності на суспільне благо, культурі знань та інновацій, відповідальності, результативному управлінні тощо. Причому меритократія є необхідною, але недостатньою умовою для успішного розвитку країни. Ми маємо також зважати на ту обставину, що у ХХ ст. відбулася менеджерська революція, яку не можна ігнорувати. Це практичні технології втілення меритократичного концепту: стратегічне планування, комунікативна взаємодія стейкхолдерів, проектний підхід, електронне врядування, якісне надання послуг та багато інших інструментів, здатних швидко і результативно змінити важкі українські реалії.

### Висновок



Поняття «публічна служба» застосовується для визначення характеру й способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби знаходять своє втілення завдання і функції держави. Здатність публічної служби забезпечити демократичне, правове та ефективне функціонування публічного управління є одним з основних показників успішності розвитку держави та суспільства. Це актуалізує потреби подальшої конкретизації функцій публічної служби, виділення нових критеріїв її класифікації на основі більшого врахування особливостей різних видів публічної служби. При цьому, особливої уваги потребує питання розподілу цих функцій з огляду на необхідність забезпечення максимального використання ресурсів кожного з видів публічної служби на забезпечення потреб людини та

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

суспільства, що дозволить розв'язати проблему дублювання функцій як між різними органами державної виконавчої влади, так і між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі запровадження принципу субсидіарності та утвердження принципу відповідального управління, перерозподілу функціонального навантаження публічної служби завдяки залученню інститутів громадянського суспільства, представників громадських організацій, неурядових організацій.

Важливим є усвідомлення потреби синхронізації та змістовної узгодженості законодавчого забезпечення змін у системі державного управління, місцевого самоврядування та функцій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в процесі комплексного реформування публічного управління в Україні.

Як свідчить аналіз діючої нормативно-правової бази, для українського законодавства бракує рамкових умов співіснування всіх підсистем публічної служби, що гальмує ефективне використання можливостей багатоманітності суб'єктів управління та їх ресурсів для розв'язання суспільних проблем. Щодо рамкових умов, то є підстави пропонувати розробку й прийняття Закону України «Про публічну службу в Україні», який би визначав розподіл сфер впливу, межі обов'язків, повноважень і відповідальності між усіма складовими частинами системи публічної служби, їх функціонально-цільове призначення, спрямоване на розв'язання актуальних проблем суспільного існування. Як стратегічна мета такого закону має розглядатися змістовна узгодженість усієї існуючої нормативно-правової бази, що регулює управління кадровим потенціалом сфери публічного управління, незалежно від функціональних, галузевих, територіальних чи інших ознак та його ресурсного забезпечення (державного, місцевого, громадського).

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

### Список використаних джерел до розділу 1:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Київ: Україна, 1996. – 119 с.
2. Фуко М. Интеллектуалы и власть / М. Фуко ; пер. с фр. Б.М. Скуратова; под общ.ред. В.П. Большакова. –М.: Практикс, 2006. – С. 24.
3. Ницше Ф. Воля к власти / Ф.Ницше. – М.: Культурная революция, 2005. – 165 с.
4. Самоуправление в системе публичного управления в России : синергетический подход : [монография] / О. Волох, Е. Безвиконная. – Москва : Логос, 2010. – 327 с.
5. Downs A. A theory of bureaucracy /A.Downs.–Santa Monica, Calif. :Rand Corp. 1964; Buchanan J. M. The limits of liberty Between anarchy a. Leviathan /J.M. Buchanan. –Chicago; London :Univ. of Chicago press, 1975. – 125 p.
6. Токвиль А. де. Старый порядок и революция ; пер. с фр, / А. де Токвиль. – М.: Моск. филос. фонд, 1997. – Режим доступа: [http://yakov.works/library/19\\_t/ok/vil\\_01.htm](http://yakov.works/library/19_t/ok/vil_01.htm)
7. Соколов Б.В. Германская империя: от Бисмарка до Гитлера / Б.В. Соколов. – М.: Эксмо: Алгоритм, 2003. – 223 с.
8. Федорчак О.В. Інноваційні інструменти управління цільовими програмами та проектами / О. В. Федорчак. // Державне будівництво. - 2012. - № 2. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_13.pdf)
9. Квеляшвілі І.М. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України/ І. Квеляшвілі // Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 4 (27). – С. 171 – 178.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2006 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 35 – 36, 37. – Ст. 446.
11. Юридичний словник онлайн. Юридичні терміни [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://kodeksy.com.ua/dictionary.htm>.
12. Гегель Г.В.Ф. Философия права. –М., 1990. –С. 228.
13. Про державну службу : закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>
14. Квітка С. А. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід / С. А. Квітка, І. В. Письменний // Публічна служба: системна парадигма: кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Сergygin, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.]; за заг. ред. С. М. Сergygina. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 121–132.
15. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.03 / О. С. Петренко ; ДРІДУ НАДУ. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 20 с.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

16. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. Тимків // Публ. упр.: теорія і практика : зб. наук. праць. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book>.
17. Карпа М. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку / М. І. Карпа, А. І. Дудник // Наук. вісн. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf).
18. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби / М. Карпа // Демократичне врядування : наук. вісн. – 2011. – Вип. 6. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf).
19. Задохайло О. А. До питання щодо визначення в адміністративному праві України поняття посадової особи / О. А. Задохайло // Зб. наук. праць Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди «Право». – Вип. 14. – 2010. – С. 10 – 15.
20. Хорошенко О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби / О. В. Хорошенко // Теорія та практика держ. упр. – 2014. – Вип. 3. – С. 230 – 238. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/UJRN>.
21. Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Е. Янюк // Вісн. Львів. ун-ту. – 2010. – Вип. 51. – С. 162 – 167.
22. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
23. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами практиками демократичного урядування / А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.] ; за ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. – С. 200.
24. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу: монографія / О. І. Сушинський. – Л. : Львів. держ. ін-т новітніх технологій та упр. ім. В. Чорновола, 2010. – 248 с.
25. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 64 с.
26. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583 – 587. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua-JRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua-JRN/FP_index).
27. Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. В. Хорошенко. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 251 с.
28. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

---

29. Публічна служба: системна парадигма : колект. монографія / С. М. Сergyogin, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Сergyogina – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 263 с.
30. Бардачов Ю. М. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти нової генерації в умовах перезавантаження української влади / Ю. М. Бардачов, І. П. Лопушинський // Теорія та практика держ. упр. і місц. самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_3).
31. Мандзій Л. С. Політична еліта: історія та теорія : навч. посіб. / Л. С. Мандзій, О. Ю. Дацаківська. – Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2009. – 354 с.
32. Науменко О. М. Меритократія як механізм формування політико-управлінської еліти України / Науменко Ольга Михайлівна. – Режим доступу : <http://int-konf.org/konf062013/386-naumenko-o-m-meritokratya-uak-mehanzm-formuvannya-politiko-upravlnskoyi-elti-ukrayinl>.
33. Пірен М. Політична еліта та проблеми політичної елітизації українського суспільства / М. Пірен // Вісн. НАДУ. – 2001. – № 1. – С. 125 – 139.
34. Ріктор Т. Технології пошуку та відбору майбутньої управлінської еліти держави / Т. Ріктор // Персонал. – 2008. – № 2. – С. 56 – 62.
35. Політичний словник / за ред. В. К. Врублевського, Л. М. Кравчука, А. В. Кудрицького. – 4-е вид., переробл. і доповн. – Київ : Голов. ред. УРЕ, 1987. – 876 с.
36. Платон. Держава / Платон ; пер. з давньогр. Д. Коваль. – Київ : Основи, 2000. – 355 с.
37. Конфуций. Луньюй. Изречения / Конфуций ; сост., пер., предисл., коммент. И. Семенов. – М. : ТЕРРА – Книж. клуб, 2009. – 432 с.
38. Янг М. Возвышение меритократии / М. Янг // Утопия и утопическое мышление: антология зарубежной литературы : пер. с разн. яз. ; сост., общ. ред. и предисл. В. А. Чаликовой. – М. : Прогресс, 1991. – С. 317 – 346.
39. McNamee S. J. The Meritocracy Myth (Electronic resource) / Stephen J. McNamee, Robert K. Miller, Jr. // *Sociation Today* / ed. George H. Conklin ; University of North Carolina at Wilmington. – 2004. – Vol. 2, № 1. – Access mode : <http://www.ncsociology.org/sociationtoday/v>.
40. Белл Д. Прихід постіндустріального суспільства / Деніел Белл // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. Хрестоматія : навч. посіб. / упоряд. В. Лях. – Київ : Либідь, 1996. – С. 194 – 251.
41. Белл Д. Сострадательная меритократия / Д. Белл, Ч. Ли // День. – 2013. – № 186. – С. 4.
42. Hayes C. Twilight of the elites: America after meritocracy / Christopher Hayes. – New York : Crown Publishing, 2012. – 292 p.

**Запитання для самоперевірки**

1. Наведіть діяльнісне і функціональне визначення публічної служби
2. В чому специфіка професійної діяльності публічних службовців?
3. Які функції виконує публічна служба?
4. Які критерії виділяються для класифікації функцій публічної служби?
5. Які цілі і завдання державної служби виділено у Концепції адміністративної реформи України?
6. Дайте визначення поняття «публічна служба»
7. Які складові входять до системи публічної служби?
8. Назвіть основні принципи публічної служби, дайте їм оцінку.
9. Які елементи містить публічна служба як соціальний інститут?
10. В чому специфіка функціонального підходу до інтерпретації публічної служби?
11. На чому ґрунтується ідея, що публічна служба – це соціальна організація?
12. Назвіть основні причини використання системної методології при розгляді публічної служби.
13. Вкажіть основні характеристики публічної служби як великої, складної системи.
14. Визначіть фактори зовнішнього середовища, що впливають на необхідність використання системного підходу при прийнятті рішень в органах виконавчої влади.
15. Чи необхідно сьогодні зменшувати складність такої соціальної системи, як публічна служба?

**Завдання для самостійної роботи**

**Завдання 1.** Порівняти ознаки функціонального та діяльнісного підходів до публічної служби. Що в них є спільного і чим вони відрізняються ?

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Функціональний підхід	Діяльнісний підхід
спільне	
відмінне	
Висновки:	

**Завдання 2.** Визначити сутність інституціонального та діяльнісного підходів до публічної служби. Що в них є спільного і чим вони відрізняються ?

## Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Інституціональні ознаки публічної служби	Діяльнісні ознаки публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	

**Завдання 3.** Визначити поняття «публічна служба як інститут» і «публічна служба як організація». Що в них є спільного і чим вони відрізняються

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Спеціальні функції публічної служби	Специфічні функції публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	

**Завдання 4.** Визначити поняття «спеціальні функції публічної служби» і «специфічні функції публічної служби». Що в них є спільного і чим вони відрізняються

Виконане завдання подати у формі таблиці, наведеної нижче.

Інституційні ознаки публічної служби	Організаційні ознаки публічної служби
спільне	
відмінне	
Висновки:	



## Розділ 2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### 2.1. Принципи публічної служби

Перш ніж перейти до аналізу змісту основних принципів публічної служби, на наш погляд, слід розглянути питання про сутність і функціональну роль цих принципів. У спеціальній літературі це питання висвітлено, на нашу думку, не достатньо.

Загальноприйнятим є виділення правових принципів за галузевим критерієм. Так, традиційно виокремлюють принципи, притаманні всій правовій системі в цілому – загальні принципи, які поширюють свої дію на кілька галузей права – це міжгалузеві принципи і принципи, що визначають основні напрями правового регулювання конкретної галузі права – галузеві принципи [1]. З'ясуємо, яке місце в цій системі займають принципи публічної служби.

Потрібно сказати, що деякі автори доповнюють цю традиційну триланкову систему принципами окремих правових інститутів. При цьому загальні принципи конкретизуються або модифікуються стосовно конкретної галузі права, набуваючи тим самим значення галузевих принципів. Відповідно галузеві, або внутрішньогалузеві, принципи конкретизуються в інституційних принципах.

Публічна служба традиційно розглядалася як інститут адміністративного права [2], проте останнім часом такий підхід підлягає критиці в спеціальній літературі. У сучасних наукових публікаціях усе більшого значення набуває точка зору, згідно з якою державно-службові відносини є предметом правового регулювання самостійної галузі або підгалузі права – службового права. Вперше цю ідею висловив Ю.М. Стариков у своїй докторській дисертації і в підручнику «Службове право» (1996) [3]. Видатний вчений-адміністративіст запропонував ідею формування особливої галузі або підгалузі адміністративного права з власним предметом, методом правового регулювання і особливим змістом [3].

Визначення принципів публічної служби слід розпочати з інтерпретації самого терміна. Так, у праці «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» автори дають таке визначення: принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [4, с. 25].

Таким чином, сутність і основне цільове призначення принципів публічної служби виражається в тому, що вони формують свого роду «загальний підхід» до регулювання публічно-службових відносин, будучи самі соціально і культурно обумовленими. Публічна служба, на думку експертів [4], функціонує на основі певних принципів:

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

1) верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

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

3) патріотизму і публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов’язків;

4) професійності – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання службових обов’язків;

5) політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов’язків;

6) прозорості і відкритості – забезпечення обов’язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) добросесності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень [4].

Ми не повністю погоджуємося з цим висновком, адже він був зроблений десять років тому, і спробуємо це довести за допомогою синтезації принципів, заявлених у підсистемах публічної служби.

Ми будемо розглядати принципи державної служби як основні керівні положення, які визначають основи формування та функціонування не тільки інституту державної, а й публічної служби. Ці положення можуть бути прямо закріплені законом, а можуть впливати із загального змісту правових норм, що регулюють державно-службові і публічно-службові відносини. У науковій літературі досить ґрунтовно розглянуті підходи до систематизації цих принципів [5; 6], тому ми не будемо на цьому зупинятись.

Ситуація дещо змінилася після того, як принципи державної служби стали отримувати легальне текстуальне закріплення в нормативно-правових актах. Власне, законодавче закріплення принципів державної служби в Україні відбулося в 1993 році, коли був прийнятий закон «Про державну службу» (ст. 3) (втратив чинність 30 квітня 2016 року). Закон України «Про державну службу» 2011 р., який так і не набув чинності, визначав дещо інші принципи [7]. Натомість у чинному законі «Про державну службу» 2015 р.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

Таблиця 2.1

### Порівняння принципів державної служби згідно Закону України «Про державну службу» та відомих нормативних актів

Принципи державної служби			Органи особливого призначення			
ЗУ «Про державну службу» 1993 р. [9]	ЗУ «Про державну службу» 2011 р. [7]	ЗУ «Про державну службу» 2015 р. [	Прокуратура	НАБУ	ДКВС	ДПСУ
Служіння народу України	патріотизм та служіння Українському народу	Патріотизму	-	-	-	-
демократизму і законності	законність	Законності	+	+	+	+
Гуманізму і соціальної справедливості	рівний доступ до державної служби	Забезпечення рівного доступу до державної служби	+	+	+	-
Пріоритету прав людини і громадянина	верховенство права	Верховенства права	-	+	+	+
Професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	професіоналізм; доброчесність;	+	-	-	-	-
	політична неупередженість	+	+	+	+	+
			Політичної нейтральності			
Персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни	персональна відповідальність державного службовця	-	-	-	-	-
Дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування	прозорість діяльності	Прозорості	+	+	+	+
	-	Ефективності	-	взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями		
Дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	-	Стабільності	-	-	-	-

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

(ст.4) перелік принципів дещо змінюється порівняно із законом 2011 р., та істотно різниться із законом 1993 р. (табл.2.1) [8].

Потрібно відзначити досить різносторонній характер цього переліку принципів: у ньому називаються основні конституційні засади, характерні для всього державного устрою і специфічні принципи державної служби. Еклектичність такого переліку обумовлена еклектичністю законодавства, що закріплює основні принципи державної служби.

Законність і верховенство права – це загальні конституційні принципи організації та функціонування виконавчої влади, які своєрідно проявляються в організації державної служби. А професіоналізм і добросесність є специфічними принципами державної служби. Усі ж принципи в цілому є проявами найважливішого принципу виконавчої влади – ефективності [10].

У зв'язку з цим в літературі першу групу принципів найчастіше називають загальними, а другу – спеціальними. Подібне вживання термінів «загальні принципи» і «спеціальні принципи» вважаємо не цілком коректним, оскільки в цьому випадку між ними відсутні відносини загального і спеціального регулювання. Правильніше було б зазначити, що перша група принципів характеризується більш високим ступенем узагальненості, а друга – має вузький характер.

Ю.М. Старилов розділяє принципи державної служби на конституційні і організаційні [3]. До конституційних принципів державної служби за такого підходу належать принцип рівного доступу громадян до державної служби відповідно до здібностей і професійної підготовки; принцип законності; принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип позапартійності державної служби. Іншими словами, ці принципи безпосередньо впливають з положень Конституції України і конкретизуються в законодавстві про державну службу.

Організаційні ж принципи відображають механізм побудови і функціонування державної служби, державного апарату, забезпечення ефективної адміністративної діяльності в державних органах. Зокрема, до них належать: принцип підконтрольності і підвітності державних службовців; принцип професіоналізму і компетентності державних службовців; принцип прозорості і відкритості державної служби; принцип відповідальності державних службовців за виконання обов'язків.

Повністю поділяючи загальний підхід, запропонований Ю.М. Стариловим, відзначимо, що ці групи принципів державної служби різняться не тільки за сферою їх діяльності і джерелами нормативного закріплення, але й за метою. Організаційні принципи закріплюють інтегративні характеристики державної служби як соціально-правової системи. Вони є внутрішніми, іманентними даній системі. Однак з

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

позиції системного підходу система державної служби, у свою чергу, може розглядатися як підсистема або елемент системи більш високого порядку. Відповідно, крім власних детермінант розвитку, на неї впливають «зовнішні чинники». Наприклад, принцип рівного доступу до державної служби в конкретній ситуації може не відповідати операційним інтересам державної служби (недолік кандидатів, дефіцит часу і под.). Однак цей принцип спрямований не на реалізацію внутрішніх власних потреб державної служби, а на забезпечення конституційного права громадян України на участь в управлінні державою.

Екстраполюючи цей підхід на публічну службу, з одного боку, виділимо конституційні принципи публічної служби, які, будучи «зовнішніми» відносно неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі в цілому. З іншого боку, можна виділити операціональні, «внутрішні» принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, спрямовані на реалізацію її власних завдань.

Отже, конституційні засади задають основні напрями розвитку публічної служби в рамках політико-правової системи. Вони обумовлені не стільки її «внутрішніми», операціональними завданнями і потребами, скільки необхідністю кореляції з політико-правовими основами суспільства і держави. З цієї позиції розглянуті нами конституційні принципи виражають зовнішні зв'язки публічної служби з іншими політичними та правовими інститутами. Оскільки такі принципи відображають основні напрями державно-правового устрою в цілому, то більшість із них закріплюються в Конституції України або безпосередньо впливають з конституційно-правових норм. У цьому сенсі їх дійсно можна назвати конституційними принципами (Ю.М. Старілов).

Якщо говорити про конкретні принципи публічної служби, то до конституційних принципів слід, на наш погляд, віднести: верховенство права; законність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; рівний доступ громадян до публічної служби; відкритість публічної служби та її доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців.

З огляду на те що ці принципи, як ми говорили вище, є зовнішніми детермінантами формування і функціонування системи публічної служби, вони часто стають межами самостійності власне адміністративного регулювання публічно-службових відносин. Іншими словами, завдання публічної служби можуть вирішуватися виключно відповідно до цих принципів. Наприклад, відкритість публічної служби та її доступність громадському контролю в ряді випадків може створювати певні складності в управлінській діяльності, тим більше стосовно діяльності публічної служби особливого призначення. Однак

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

цей принцип спрямований не на спрощення процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, його завдання – виконання вимоги системи вищого порядку – гласності і демократизму.

Подібну функцію виконує і принцип рівного доступу до публічної служби. Незалежно від конкретних кадрових потреб, доцільності проведення конкурсу тощо вакантна посада повинна заміщатися виключно на конкурсних засадах. До операціональних принципів публічної служби можна віднести: професіоналізм і компетентність публічних службовців; захист публічних службовців від неправомірного втручання в їх професійну службову діяльність як державних органів і посадових осіб, так і фізичних і юридичних осіб.

Перелік цих принципів розширюється спеціальними законами та іншими нормативно-правовими актами про окремі види публічної служби. Так, у Законі України «Про державну службу» названі, крім зазначених, такі принципи: стабільність; професіоналізм; патріотизм; добросовісність; ефективність; політична неупередженість [8].

Зупинимось на аналізі принципів ще однієї важливої підсистеми публічної служби – служби в органах місцевого самоврядування.

Ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року №2493-III визначає основні принципи служби в органах місцевого самоврядування: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [11].

Як можна побачити, знову простежується поєднання конституційних (верховенства права, демократизму і законності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки) та організаційних (служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади тощо) принципів.

Аналогічна ситуація простежується з визначенням принципів окремих видів публічної служби.

Так, у ст. 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначено такі принципи: законність; повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань; відкритість для демократичного цивільного контролю [12].

У ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначені засади діяльності прокуратури:

1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;

2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;

3) територіальності;

4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження в порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [13].

Ми бачимо збіг цих засад із зазначеними вище принципами з незначними відмінностями, зокрема збільшення переліку конституційних принципів: верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

об'єктивності; презумпції невинуватості – та організаційних принципів (наприклад, незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків) [13].

У положенні «Про Національне антикорупційне бюро України» теж визначена низка принципів, а саме: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [14].

Майже аналогічний перелік міститься і в положенні «Про Державну кримінально-виконавчу службу» : 1) законність; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) гуманізм; 4) позапартійність; 5) єдиноначальність; 6) колегіальність при розробці важливих рішень; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями; 8) відкритість для демократичного цивільного контролю [15].

Потрібно сказати, що перелік операціональних принципів є дуже великим, оскільки охоплює широкий спектр відносин з організації та функціонування публічної служби. Ю.М. Старилів запропонував поділяти ці принципи на дві групи: принципи організації та принципи функціонування служби [3]. На наш погляд, слід виокремити принципи службової діяльності особливого призначення, які поділяються на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до особистих, професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов'язків; забезпечення державного захисту службовців, дисциплінарні – та моральні принципи, які виконують роль керівних засад, що обумовлюють вимоги до моральних якостей особи, яка проходить публічну службу особливого призначення: політична незалежність; повага честі і гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності. В останні роки дійсно збільшився інтерес до етичних кодексів, принципів службової поведінки, дисциплінарних статутів.

Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють проходження окремих видів публічної служби, містять свій «набір» принципів.



## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Правові засади організації і діяльності публічної служби є загальними і єдиними для всіх її видів. Як відомо, предметом конституційно-правового регулювання є, по-перше, суспільні відносини, які визначають основи взаємовідносин людини з державою, а по-друге, відносини, пов'язані з державним устроєм. Правові принципи організації та діяльності публічної служби можна поділити на дві групи: антропні й інституційні.

Антропні (грец. *anthropos* «людина») принципи спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян у сфері публічної служби. До них можна віднести, наприклад, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту, принцип рівного доступу до публічної служби [16].

Інституційні принципи визначають основні напрями організації і діяльності публічної служби в системі соціальних інститутів. Такими принципами, на нашу думку, є: єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Потрібно сказати, що незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи можуть модифікуватися і набувати специфічного змісту. Деякі науковці відзначають, що дублювання в галузевих законах конституційних принципів шляхом повного відтворення тексту Конституції недоцільно. Загальні конституційні принципи припускають їх галузеву конкретизацію. У галузевих нормативно-правових актах, на їх думку, необхідно закріплювати ті принципи, які виражають проекцію конституційних принципів на ту площину суспільних відносин, яка є об'єктом тієї чи іншої галузі законодавства [2].

Безумовно, одним з основних таких принципів є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередня дія, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту. Відповідно до Конституції України людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави [2].

Це наочно свідчить, що цей принцип за сферою дії і своїм змістом не є власним принципом публічної служби, а являє собою зовнішню політико-правову вимогу її організації і діяльності [17]. У правоохоронних органах цей принцип може, в тому числі, вступати в певні суперечності з внутрішніми завданнями державного органу. Його метою, крім іншого, є обмеження (заборона) тих дій публічних службовців, які хоча і спрямовані на реалізацію завдань державного органу, але при цьому обмежують права і свободи людини.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Як приклад, можна навести ст. 1. Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року №580-VIII: Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У ст. 6 – 7 змістовно розкривається принцип дотримання і поваги прав і свобод людини і громадянина: «Стаття 6. Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [18].

Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Зокрема, він передбачає, що діяльність поліції, яка обмежує права і свободи громадян, негайно припиняється, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування. Співробітникам поліції забороняється вдаватися до тортур, насильства, іншого жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження. Отримані в результаті діяльності поліції відомості про приватне життя громадянина не можуть надаватися кому б то не було без добровільної згоди громадянина, за винятком випадків, які передбачені законом [18].

Як справедливо відзначається в спеціальній літературі, оскільки діяльність поліції в разі потреби пов'язана із застосуванням примусу, вона може містити в собі істотну загрозу правам і свободам людини і громадянина.

Вважаємо можливим окремо виділити принцип соціальної відповідальності в діяльності державних органів. Соціальна відповідальність – одне з основних понять у діяльності державних структур. Іншими словами, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина передбачає не тільки «пасивний» обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації і захисту. Потрібно сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави отримала широкий розвиток у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини [19]. Теорія позитивних зобов'язань використовується Європейським Судом в тих випадках, коли безпосереднім порушником прав, гарантованих Європейською конвенцією, стає приватна особа (як відомо, суд розглядає скарги лише стосовно держави), але з боку державної влади не вжито належних дій з метою запобігання цього порушення.

Таким чином, конституційне положення про те, що права і свободи людини і громадянина є найвищою цінністю, а їх забезпечення і захист – обов'язком держави – передбачає, у тому числі і «позитивні

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

зобов'язання» всіх державних органів і їх посадових осіб, спрямовані на реалізацію цих прав. «Позитивним обов'язком» демократичної правової держави є вчинення «активних дій для реалізації прав і свобод людини» [16]. Як зазначається в літературі, конституційне положення про пріоритет прав особистості відносно інтересів держави може бути реалізовано тільки за умов, що держава в особі органів публічної влади сприятиме здійсненню прав і законних інтересів громадян і забезпечувати їх захист [17].

З принципом пріоритету прав і свобод людини і громадянина тісно пов'язаний принцип законності.

Наступним правовим принципом, який доцільно розглянути, є принцип рівного доступу до публічної служби. Цей принцип має загальний характер, тобто поширюється на всі види публічної служби, і закріплений у Конституції України. Відповідно до названого вище положення Основного закону, громадяни України мають рівний доступ до публічної служби.

Згідно із Законом України «Про державну службу» рівний доступ до державної служби також належить до основних засад організації та діяльності всіх видів державної служби [8]. У світовій практиці існує два основні способи формування кадрового складу державного апарату: система отримання і система заслуг [16]. Система отримання передбачає, що політичний суб'єкт, який отримав перемогу на виборах або іншим способом прийшов до влади, відповідно до своїх інтересів призначає конкретних осіб на відповідні посади. Визначальним критерієм при цьому є підконтрольність висуванця особі, яка його призначила. Сутність системи заслуг, навпаки, полягає в заміщенні державних посад особами, які мають найбільш високу кваліфікацію та інші якості, необхідні для здійснення посадових обов'язків, які виявляються на основі спеціальних процедур (наприклад – конкурсний відбір). На сьогодні система заслуг є найпоширенішою в більшості розвинених країн світу, у тому числі і в Україні.

Водночас проведення конкурсного відбору на заміщення вакантної посади державної та інших видів публічної служби має ще одну мету – забезпечення професіоналізму кадрового складу. Проте ця процедура може мати і негативне значення. У цій сфері особливо значущим є професійний відбір, спрямований на вирішення внутрішніх завдань забезпечення адекватного кадрового складу органу влади, а не на забезпечення рівного доступу громадян до публічної служби, який тим не менш повинен здійснюватися на засадах рівності.

Ще один правовий принцип публічної служби – єдність правових і організаційних основ публічної служби, яка передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби. Цей принцип безпосередньо впливає з державного устрою країни, який ґрунтується на державній цілісності, єдності системи державної влади.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Власне, на нашу думку, вираженням цього принципу є вже сама наявність наведеної системи загальних правових принципів публічної служби в цілому. Ці основні принципи організації і діяльності публічної служби покликані забезпечити єдність підходу до регулювання службових відносин. На нашу думку, суть принципу єдності правових і організаційних основ публічної служби полягає в тому, що, закріплюючи специфіку державно-службових відносин того чи іншого виду публічної служби, законодавець, проте, повинен використати єдиний підхід до регулювання таких відносин.

Як зазначається в літературі, для публічних службовців встановлені єдині обмеження і заборони, пов'язані із запобіганням корупції на державній службі, і аналогічна система відповідальності за їх недотримання [16]. Такий підхід цілком виправданий, оскільки, будучи суб'єктом здійснення публічної влади, діючи від імені та в інтересах держави, публічні службовці підпорядковуються єдиним правилам, встановленим для цього специфічного виду професійної діяльності. Вище ми вже зазначали, що перелік обмежень, пов'язаних із проходженням публічної служби різних видів, характеризується єдністю законодавчого підходу. Однак особливості того чи іншого виду публічної служби зумовлюють і певну диференціацію правового регулювання в цій сфері.

Безумовно, специфіка окремих видів публічної служби вимагає і певної диференціації державних гарантій, які надаються службовцям.

Ще одним із правових принципів є принцип відкритості. Нині актуального і важливого значення набуває принцип демократичного цивільного контролю за військовими формуваннями [20], головною складовою якого є парламентський контроль за їх діяльністю і дотриманням ними законності [21]. Як важлива система контрольно-управлінських заходів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських інститутів і окремих громадян, що здійснюються з метою зміцнення стабільності цивільно-військових відносин у суспільстві і спрямовані на ефективне функціонування військової служби, цивільний контроль за військовими вимагає чіткого правового регулювання [22].

Як нам здається, серйозною перешкодою ідентифікації специфічних принципів окремих видів публічної служби є недиференційований підхід, за якого в рамках єдиної таксономії змішуються конституційні та організаційні принципи. З огляду на вищезазначене, конституційні принципи, будучи зовнішніми детермінантами відносно системи публічної служби, являють собою набір базових принципів організації публічної влади в цілому. Практично всі вони закріплені в Конституції України або безпосередньо впливають з її положень. Тому «набір» зовнішніх або конституційних засад організації та діяльності публічної служби завжди буде єдиним для всіх її видів. Можна говорити лише про різні модифікації цих принципів

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

залежно від конкретного виду служби. Тому, на наш погляд, спеціальні принципи окремих видів служби є її операціональними, організаційними засадами. При цьому можна говорити про загальні операціональні принципи, які характерні для всього інституту публічної служби та спеціальні операціональні принципи, які характеризують специфіку публічної служби, зокрема, особливого призначення.

Серед спеціальних операціональних принципів публічної служби особливого призначення слід назвати воєнізований, який поширюється на її «мілітаризований» сектор – сектор безпеки та оборони. Зміст цього принципу уявляється нам досить широким, включаючи як право і обов'язок посадових осіб застосовувати зброю та спеціальні засоби, так і особливі організаційні засади, наприклад: специфічні дисциплінарні вимоги, єдиноначальність і под.

Ще одним сутнісним спеціальним операційним принципом публічної служби особливого призначення є обов'язковість дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань. На нашу думку, зовнішня сторона принципу законності в діяльності органів особливого призначення і висловлює її якісну специфіку, яка полягає в активному забезпеченні законності, шляхом припинення і запобігання злочинів і правопорушень. Цей принцип публічної служби особливого призначення можна було б назвати принципом активного забезпечення законності.

Таким чином, підбиваючи підсумки, можна зазначити таке:

1. Нами виділені такі групи правових принципів організації і діяльності публічної служби: антропні (конституційні) та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту.

Інституційні принципи, на наш погляд, є основними напрямками організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. До них можна віднести єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін.

Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

### 2.2. Посади публічної служби, політичні посади і публічна служба

*Посада* – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу публічної влади та його апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах встановлених нормативно-правовими актами повноважень. Посади забезпечують персоніфікацію публічно-управлінських функцій і розподіл праці на публічній службі.

Посада є найнижчою граничною межею диференціації виконавців функцій та завдань публічної влади, що є первинним елементом апарату органів публічної влади, організаційно розрахованим на одного працівника, і являє собою стабільний комплекс прав і обов'язків. Посада формується в розпорядчому порядку з визначенням назви, місця в ієрархії, порядку заміщення, включається в штатний розклад та єдину номенклатуру посад публічних службовців. Посада має такі ознаки:

- є частиною організаційної структури органу публічної влади;
- охоплює частину компетенції органу публічної влади, визначену в нормативно-правових актах.

Визначення статусу посади, який характеризує службове місце й соціально-трудова роль публічного службовця в органі, необхідно, по-перше, для встановлення обсягу службової дієздатності як суб'єкта права, по-друге, для оптимізації загальної чисельності адміністративного персоналу, співвідношення працівників різних рангів, скорочення й спрощення (здешевлення) апарату органів публічної влади. Водночас статус публічного службовця потребує чіткого розподілу посад.

Публічні службовці виконують покладені на них обов'язки на постійній чи тимчасовій основі, на підставі видання правового акта про їх призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів), конкурсного відбору. Посада, яку займає публічний службовець, визначає зміст його діяльності, правове й соціальне становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі публічного службовця в практичному здійсненні компетенції того органу публічної влади, в якому він працює. Посада у цьому випадку тлумачиться як службове положення працівника, зумовлене колом його обов'язків, посадовими правами та характером відповідальності. Це поняття може бути використане для будь-якого органу публічної влади, структурного підрозділу, їх апарату.

За змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень можна виділити такі типи посад в органах влади, що існують у сфері публічного управління: політичні; адміністративні; патронатні.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Адміністративні посади займають публічні службовці, на яких законодавчо-нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій.

*Патронатні посади* – це ті посади, на які самостійно добирають та приймають осіб керівники органів публічної влади (від глави держави до керівників місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування). Це посади радників, консультантів, помічників та ін.

*Політична посада* – це посада, яку в публічній службі займають представники партії, що перемогла на виборах, або особа, яка перемогла на виборах, або була призначена вибраними особами або представницькими органами. Політичні посади обіймають політичні діячі, які забезпечують вироблення державної політики.

Нині в законодавстві України відсутнє чітке визначення понять «державна політична посада», «публічна політична посада» та «діяльність на державних політичних посадах», «діяльність на публічних політичних посадах», хоча свого часу таке визначення пропонувалося в проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, але згодом так і не було перенесено в законодавче поле.

Слід зазначити, що у Кодексі адміністративного судочинства України йдеться лише про державні політичні посади, оскільки політичними можна вважати, наприклад, і посади керівників політичних партій тощо.

Державні політичні посади не належать до посад державної служби, а службовці, які обіймають політичні посади, є політичними діячами держави, або, як їх називає О. В. Петришин, політичними державними службовцями, або державними діячами.

Ю. П. Битяк визначає політичну посаду як визнану Конституцією і законами України посаду в органах державної влади, яка обіймається внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми.

У науці адміністративного права на сьогоднішній день виділяють наступні критерії віднесення служби до публічної:

1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів).

2) постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень;

3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «...забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку».

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Отже, особливості статусу політичної посади виявляються:

- 1) в порядку обрання (призначення) на посаду;
- 2) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичних програм;
- 3) у відповідальності за наслідки діяльності, яка має ознаки політичної (усунення з посади, оголошення недовіри, відставка, необрання повторно на посаду як опосередковане «притягнення до відповідальності», процедура імпічменту), і яка має публічний характер (тобто перед населенням, главою держави, парламентом);
- 4) оплатою праці за рахунок державного або місцевого бюджету.
- 5) у специфічному порядку звільнення з політичних посад зазначених осіб і припинення їх повноважень.

В Україні вперше офіційний статус політичних посад був запроваджений Указом Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 р. (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 22/2002 від 15 січня 2002 р., № 464/2003 від 3 червня 2003 р.).

У ч. 3 ст. 6 Закону «Про Кабінет Міністрів України» прямо вказано на те, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому ст. 9 цього Закону.

Л. Р. Біла цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяє на підвиди:

- а) службу на посту Президента України;
- б) службу на посадах народних депутатів у Верховній Раді України;
- в) службу на посадах членів Кабінету Міністрів України.

На її думку, політичний характер діяльності осіб, які обіймають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного та соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління та ін.

Для роботи на політичній посаді необхідними є відповідний спеціальний досвід, широка професійна компетентність, здатність мислити масштабно і системно, політичне чуття тощо.



## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Політичні аспекти діяльності державних службовців урегульовані Законом України «Про державну службу» (2015). У ньому встановлено, що державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;

3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акція та заходах, що організуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

В усіх демократичних країнах перебування на політико-адміністративних посадах менш тривале, ніж на суто адміністративних. У країнах розвинутої демократії проблема диференціації політичних та адміністративних функцій розв'язується по-різному: від високих вимог політичної лояльності чиновників у США – до високої міри політичної нейтральності державних службовців у Великій Британії. Для України характерні традиції дуже високої політизації державної служби, які були й притаманні ще за часів СРСР.

Взаємовідносини між політиками і чиновниками в усі часи мали досить складний характер: з одного боку, ці соціальні групи мали спільні інтереси, а з іншого – прошарок бюрократії завжди намагався вийти з-під контролю політичної еліти й працювати на себе. Будь-якій політичній еліті (політику) не просто втримати під контролем свій бюрократичний апарат. Типовими проблемами політико-адміністративних стосунків є неефективне виконання політичних рішень, гальмування не вигідних для чиновників рішень щодо розв'язання політичних проблем або їх трансформація у власних інтересах; розкрадання та нецільове використання державних коштів, корупція, безвідповідальність і т. ін. Існують історично напрацьовані форми контролю політиків над чиновниками – ротація, призначення на посади в місцевість, де немає родинних зв'язків, створення умов для кар'єрної боротьби в бюрократичному середовищі, нагляд спецслужб тощо.

Отже, політичні посади є важливою складовою організаційно-управлінського, регулятивного та інтегрованого інституту суспільства, яким є публічна служба.

### 2.3. Правовий статус публічного службовця: поняття та складові

Адміністративно-правовий статус посадових осіб публічної служби визначається правовим положенням тих органів влади, якими регулюється порядок її проходження.

Аналіз правового положення посадових осіб публічної служби може ґрунтується на трьох сегментах нормативного матеріалу: 1) нормах, що регулюють загальний правовий статус державного службовця 2) нормах, що регулюють загальний правовий статус посадової особи місцевого самоврядування і 3) нормах, що регулюють правовий статус посадових осіб публічного права. Перший блок встановлює основи правового статусу державної служби без вилучень і доповнень, обумовлених характером публічної служби і посади в окремому державному органі. Другий блок регулює професійну діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади. Третій блок відображає особливості правового положення посадової особи окремого органу державної влади (її особливого призначення). Якщо перший та другий аспекти правового положення публічного службовця досить ясно прописані нормами Конституції України і Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», то «особлива» його частина може бути проаналізована тільки на основі узагальнення нормативного регулювання правового статусу посадових осіб публічного права.

**Правовий статус публічних службовців** (англ. legal status of civil servant (також зустрічається legal status of public servant) – складова частина загального поняття «публічний службовець». Правовий статус публічних службовців визначений як комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби. Правовий статус уточнює поняття статусу як визначеного нормами права соціального, співвідносного стану (позиції) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних і інших).

Кожен публічний службовець має визначений правовими актами держави статус, який є центральним елементом правового інституту публічної служби, оскільки всі інші елементи покликані «обслуговувати» функціонування публічної служби і службовців. Такі елементи правового інституту публічної служби конкретизують, уточнюють статус публічних службовців і дозволяють повною мірою реалізувати його потенціал. Отже, статус – категорія не тільки

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

багатоаспектна, але і багатоелементна. Це правовий інститут, що має складну структуру і викликає певні труднощі при її аналізі.

Статус державних службовців знайшов своє вираження в Розділі II «Правовий статус державного службовця» Закону України «Про державну службу» [20]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу», *державний службовець* – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [20]. Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б» та бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В» та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України. Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації (соціальна, майнова, расова, національна, гендерна, політична, релігійна тощо).

Серед головних елементів статусу державного службовця законом виділені основні права, обов'язки державних службовців. Окремо відзначені особливості їх дисциплінарної та матеріальної відповідальності, а також політична неупередженість державних службовців.

Для чіткого визначення статусу державного службовця доцільно виділити серед елементів його статусу загальні та особливі права, обов'язки та відповідальність, гарантії та захист права на державну службу, економічне забезпечення та вимоги (обмеження). Статус державних службовців залежить від умов, у яких проходить державна служба. Таким чином, особливості статусу державного службовця можуть визначатися суспільно-політичною або державно-правовою ситуацією, що виникає об'єктивно. Наприклад, введення режиму надзвичайного стану, мобілізація та інші встановлені спеціальними законами адміністративно-правові режими. У цих випадках зміст статусу державного службовця може змінюватися, а саме: службовці можуть отримувати додаткові права, повноваження; для них можуть встановлюватися особливі умови проходження служби і юридичної відповідальності.

Правовий статус публічних службовців визначає характер їх правовідносин з органом публічного управління, установою, організацією по виконанню спеціальних функцій за посадою, що передбачена у штатному розписі державної структури (службові правовідносини). Їх особливість зумовлюється змістом діяльності публічних службовців, що полягає у реалізації організаційно-владних повноважень або здійсненні професійної діяльності в межах компетенції

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

державних органів, установ, організацій. Трудові правовідносини за участю публічного службовця передбачають встановлення іншого типу правовідносин – здебільшого адміністративно-правових (правовідносин, заснованих на зв'язках суворої субординації, розмежування суб'єктів «влади» та «підпорядкування»), що забезпечує виконання завдань та функцій демократичної, правової держави, охорону суспільних відносин.

У демократичній, правовій державі правовий статус публічних службовців забезпечується реалізацією правозабезпечувальної функції публічної служби. Характерними компонентами правового статусу публічних службовців є обумовлені правосуб'єктністю підвищений рівень спеціальних прав та гарантій, а також посилена відповідальність, які ґрунтуються на дотриманні вимог щодо належного для певної посади професійного рівня, наділяють їх, з одного боку, більшими засобами впливу на поведінку людей, а з іншого – обмежують їх особисту свободу перевагою імперативних норм регламентації правових відносин за їх участю.

Правовий статус публічних службовців є похідним поняттям від інституту адміністративної правоздатності і детермінується як здатність мати права і обов'язки, що закріплені в нормах адміністративного права. Правовий статус публічних службовців характеризується тим, що:

1) права та обов'язки публічних службовців встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на публічній службі;

2) діяльність публічного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;

3) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, так як вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, адже інакше обов'язки неможливо буде здійснити;

4) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;

5) законні приписи і вимоги публічного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані;

Публічні службовці мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру. Порядок і умови реалізації цього права встановлюються нормативними актами. Особливості правового статусу різних категорій публічних службовців в великій мірі визначається покладеними на них обов'язками і характером службових повноважень, специфікою діяльності органів публічного управління. Для публічних службовців законодавцем можуть бути встановлені особливі правила проходження служби, спеціальні права і обов'язки, обмеження по службі, порядок проведення оцінки, притягнення до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної відповідальності, можливість застосування кримінального покарання.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Правовий статус публічних службовців передбачає:

1) безпосередню причетність в межах виконання посадових обов'язків щодо підготовки, прийняття та проведенню в життя рішень в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави, зокрема в ряді випадків вказані дії тягнуть за собою політичні, економічні і інші соціальні наслідки для всього суспільства або будь-якої його частини;

2) наявність у публічного службовця повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені органу публічного управління (і тим самим як би від імені держави), представляючи державний інтерес;

3) поєднання суворої нормативної регламентованості діяльності у формально-процедурному відношенні з досить широкими можливостями прийняття вольових рішень на основі суб'єктивної інтерпретації як ситуації, так і регулюючих її законодавчих норм;

4) належність до особливої професійно-статусної групи; хоча вона складається із представників різних професій, але об'єднуючим фактором для неї служить робота в органах публічного управління.

Правовий статус публічних службовців також визначається через поняття аспектів публічної служби: 1) процесуальний аспект публічної служби: публічна служба – це механізм реалізації законів держави і публічної політики, професійна діяльність публічних службовців по виконанню функцій, закріплених за посадою, а також функціонування органів публічного управління у межах своєї компетенції; 2) організаційний аспект публічної служби: детермінація системи посад публічного права та посад за контрактом; 3) структурний аспект публічної служби: публічна служба – це система органів держави, кожний з яких може бути названий службою відповідно до предмета його компетенції (дипломатична служба, служба безпеки тощо); 4) інституціональний аспект публічної служби: публічна служба – це система інституцій, які діють з метою реалізації положень Конституції, законів держави, указів обраного народом президента і постанов демократично сформованих органів влади і управління.

Конкретні обов'язки та права публічних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних органів публічного управління у межах закону та їх компетенції.

Ще однією з особливостей статусу є фінансові зобов'язання. Законодавець установив вимоги щодо подання відомостей про доходи та фінансові зобов'язання: 1) подання таких відомостей перед вступом на посаду; 2) щорічне декларування доходів 3) наступного року після припинення служби за минулий рік. Фінансовий контроль передбачає щорічне подання до 1 квітня шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції декларації.

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями. Відомості, подаються незалежно від того, знаходиться об'єкт декларування на території України чи за її межами. У декларації зазначаються відомості про:

1) прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомила про це відповідний орган центрального органу виконавчої влади, відповідальний за формування державної податкової політики, і має про це відмітку у паспорті громадянина України) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання або поштову адресу, на яку суб'єкту декларування Національним агентством може бути надіслано кореспонденцію, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду, або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування;

2) об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочинну, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають: а) дані щодо виду, характеристики майна, місцезнаходження, дату набуття майна у власність, оренду або інше право користування, вартість майна на дату набуття його у власність, володіння або користування; б) у разі якщо нерухоме майно перебуває у спільній власності, про усіх співвласників такого майна вказуються відомості або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. У разі якщо нерухоме майно перебуває в оренді або на іншому праві користування, про власника такого майна також вказуються відомості або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;

3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочинну, внаслідок якого набуто таке право. Такі відомості включають: а) дані щодо виду майна, характеристики майна, дату набуття його у власність, володіння

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

або користування, вартість майна на дату його набуття у власність, володіння або користування; б) дані щодо транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а також щодо їх марки та моделі, року випуску, ідентифікаційного номера (за наявності). Відомості про транспортні засоби та інші самохідні машини і механізми зазначаються незалежно від їх вартості;

4) цінні папери, у тому числі акції, облигації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із відображенням відомостей стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів. У разі якщо цінні папери передані в управління іншій особі, щодо цієї особи також вказуються відомості, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

5) інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням найменування кожного суб'єкта господарювання, його організаційно-правової форми, коду Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частки у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації у грошовому та відсотковому вираженні;

6) нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті. До відомостей щодо нематеріальних активів включаються дані про вид та характеристики таких активів, вартість активів на момент виникнення права власності, а також про дату виникнення права на них;

7) отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи;

8) наявні грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах. Відомості щодо грошових активів включають дані про вид, розмір та валюту активу, а також найменування та код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України установи, в якій відкриті відповідні рахунки або до якої зроблені відповідні внески;

9) фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредиту),

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти. Відомості щодо фінансових зобов'язань включають дані про вид зобов'язання, його розмір, валюту зобов'язання, інформацію про особу, стосовно якої виникли такі зобов'язання, або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, та дату виникнення зобов'язання.

10) видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи, а також виникають фінансові зобов'язання;

11) посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом: дані про займану посаду чи роботу (оплачувану чи ні), що виконується за договором (контрактом), найменування юридичної чи фізичної особи, в якій (яких) особа працює або працювала за сумісництвом, із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи із зазначенням її реєстраційного номера облікової картки платника податків;

12) входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулювальних чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях) із зазначенням назви відповідних об'єднань (організацій) та їх коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

**Обмеження, пов'язані з публічною службою.** У кожній демократичній правовій державі встановлюються та застосовуються певні обмеження до публічних службовців та їх професійної діяльності. Встановлення цих обмежень вносить певний баланс щодо захисту у державі прав інших осіб. Адже в суспільстві не може якась одна соціальна група володіти абсолютним набором прав без певних обмежень цих прав, оскільки необмежена реалізація прав та свобод однієї соціальної групи праввідносин неминуче призведе до порушення прав і свобод інших. Обмеження прав і свобод людини та громадянина базуються на принципі поєднання індивідуальних та суспільних (приватних та публічних) інтересів.

У вітчизняних наукових працях можна зустріти таке тлумачення «обмеження»: як звуження обсягу прав на передбачених законом підставах і в певному порядку, тому що не завжди правообмеження стримує протиправну поведінку; як скорочення, звуження об'єму прав, яких обмежує свободу.

Зважаючи на те, що обмеження регулюють дії публічних службовців, не зовсім коректною буде думка щодо їх негативного



## Розділ 2. Правові засади публічної служби

характеру, адже обмеження не формуються з метою загрози суспільним відносинам, а навпаки, направлені на збереження балансу суспільних відносин. Загальновідома аксіома Канта вказує на те, що «свобода суб'єкта закінчується там, де починається свобода іншого», що сприяє уникненню зіткнення інтересів суб'єктів правовідносин.

Правові обмеження можуть мати вигляд заборони, призупинення прав або бути мірою покарання та відповідальності. Правообмеження можуть застосовуватись до всього населення країни, окремих громадян або громадян, які мають особливий правовий статус. Вони можуть поширювати свою дію й на юридичних осіб, а також стосуватися прав та обов'язків держави. У нашому випадку мова йтиме про обмеження, пов'язані із публічною службою. У нормативних документах необхідно враховувати, що встановлення правових обмежень у публічній службі зумовлює скорочення можливих варіантів дій, поведінки, зменшення свободи публічних службовців, тому слід підкреслити, що вони повинні стосуватися лише тих прав, обмеження яких є єдиним способом правового врегулювання суспільних відносин.

Функціонування обмежень, які пов'язані з публічною службою, залежить від особливостей її функціонування та специфіки виконуваних завдань та функцій публічними службовцями. Основною метою обмежень, пов'язаних з публічною службою, є забезпечення ефективного функціонування органів публічної влади України, встановлення певних перешкод щодо зловживання владою або службовим становищем посадових осіб публічного права, створення сприятливих умов щодо ефективного виконання посадових обов'язків публічних службовців, не суперечачи чинним положенням Конституції України.

У науковій літературі можна зустріти чимало визначень поняття «обмеження», зокрема: 1) правове утримання від протиправного діяння, яке створює умови для задоволення інтересів контрсуб'єкта і суспільних інтересів щодо охорони і захисту»; 2) державно-владні стримуючі засоби, які під загрозою відповідальності повинні попереджати негативні, протиправні діяння; 3) встановлену правовими нормами систему обмежень і заборон службової діяльності, які спрямовані на забезпечення професійного виконання службових повноважень.

Деякі вчені обмеження розглядають як частину обов'язків державних службовців, що спрямовані на забезпечення ефективного функціонування служби, встановлення правових перешкод можливим зловживанням службовців, створенні умов для незалежного здійснення посадових повноважень та реалізації прав службовців.

Правообмеження публічних службовців поділяються на два види:

- обмеження етичного змісту;
- обмеження юридичного характеру.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Обмеження юридичного характеру умовно можна поділити на: обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу, та обмеження, пов'язані з проходженням публічної служби. Визначені обмеження й заборони в нормативних документах діють протягом усієї професійної діяльності публічних службовців і не можуть бути самовільно замінені іншими положеннями чи не дотримані працівниками органів публічної влади.

На публічного службовця поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до них **на публічну службу не може вступати особа, яка:**

- не досягла 18 років та яка вільно не володіє державною мовою;
- за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили
- має громадянство іншої держави;
- не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»;
- досягла шістдесяти п'ятирічного віку;
- займається іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту).

**Науковою діяльністю** називають діяльність осіб, які мають відповідну освіту, пов'язану з розробкою системи знань про закономірності розвитку природи, суспільства, мислення, окремих галузей знань тощо. А **під викладацькою діяльністю** розуміють діяльність щодо забезпечення всебічного розвитку учнів, студентів, слухачів, курсантів, аспірантів, ад'юнктів і докторантів; формування у них загальнолюдської моралі; освоєння ними визначеного суспільними, національно-культурними запитами обсягу знань про природу, людину, суспільство; фізичного удосконалення; одержання ними професії;

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

підвищення їхньої виробничої кваліфікації; забезпечення фундаментальної наукової, загальнокультурної, спеціальної практичної підготовки і перепідготовки. **Творчою діяльністю** є діяльність у сфері літератури, театрального, музичного, хореографічного, циркового, образотворчого і декоративно-прикладного мистецтва, архітектури, кінематографії, журналістики, дизайнерської, науково-дослідної та іншої діяльності, спрямованої на розвиток культури. **Медичною практикою** є діяльність особи, яка має спеціальну освіту і відповідає єдиним кваліфікаційним вимогам, пов'язана з профілактикою захворювань, обстеженням, діагностуванням, лікуванням пацієнтів, проведенням медико-біологічних експериментів, медичної експертизи і патологоанатомічних розтинів, а також діяльність особи, якій, як виняток, в установленому законом порядку дозволена робота у сфері народної і нетрадиційної медицини.

Звісно, що характерним для вище перелічених видів діяльності є те, що в більшості випадків, для того, щоб займатися деякими із них, необхідно мати ліцензію відповідних центральних органів виконавчої влади, зокрема: на здійснення медичної практики, в тому числі судово-медичної та судово-психіатричної експертизи; на діяльність щодо надання послуг для одержання загальної середньої освіти України тощо.

Обмеження щодо вступу на публічну службу осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку, характеризуються тим, що зняття судимості здійснюється постановою суду.

**Судимість** – це передбачені законом правові наслідки засудження, що тривають певний період і визначають особливий правовий статус особи, яка має судимість. Зокрема особа, яка має судимість, не сумісну із зайняттям посади, не може бути державним службовцем. У ряді випадків наявність судимості за будь-який злочин є перешкодою для особи бути: суддею, прокурором, слідчим, нотаріусом; судовим експертом; членом Вищої ради юстиції. За наявності судимості за вчинення умисного злочину особа не може бути обрана до Верховної Ради України, на службу (роботу) в Управління державної охорони України, в державні податкові інспекції.

Такими, що не мають судимості, визнаються особи, які:

а) звільнені судом від кримінальної відповідальності з нереабілітуючих підстав, а саме: у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК); у зв'язку з передачею на поруки (ст. 47 КК); у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48 КК); у зв'язку із закінченням строків давності притягнення до кримінальної відповідальності (ст. 49 КК); звільнені судом від кримінальної відповідальності на підставі закону про амністію (ч. 2 ст. 86 КК);

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

б) звільнені від покарання, яким покарання судом призначається, але у вирокі постановляється про його остаточне і безумовне невиконання (закінчення строків давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК), амністія (ст. 86 КК);

в) відбули покарання за діяння, злочинність і карність яких усунута законом;

г) реабілітовані.

Судимість виникає з дня набрання обвинувальним вирокіом законної сили і продовжується до її погашення або зняття у встановленому законом порядку. Виникнення судимості завжди пов'язане з призначенням покарання, тому вважаються несудимими особи, звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання у порядку статей 48, 50 або 51 КК України, а також звільнені від покарання в силу акта про амністію.

Судимість не є довічною. Вона припиняється шляхом погашення чи зняття судом або актом помилування. Припинення судимості анулює всі кримінально-правові та загально-правові наслідки засудження та призначення покарання. Особа, судимість якої погашена або знята, вважається такою, яка раніше злочин не вчиняла і покарання не відбувала. Вона не зобов'язана будь-де вказувати про вчинення нею в минулому злочину та призначення за нього покарання, не повинна відчувати жодних негативних наслідків колишньої судимості. Врахування погашеної або знятої судимості при вирішенні будь-яких питань, у т. ч. і при характеристиці особи, суперечить самій суті інституту припинення судимості і є протиправним [9].

Найбільш типовим і поширеним способом припинення судимості є її погашення. При цьому ніякого додаткового рішення про погашення судимості не приймається, вона погашається автоматично, але за умови, щоб з моменту набуття чинності обвинувальним вирокіом, яким засудженому призначене покарання, пройшов певний термін, встановлений ст. 89 КК. С.В. Ківалов зазначає, що стосовно ряду категорій засуджених, судимість погашається одразу ж після відбування таких видів покарання, як: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; б) службового обмеження для військовослужбовців; в) перебування в дисциплінарному батальйоні для військовослужбовців; г) перебування на гауптвахті замість арешту (для військовослужбовців). В інших випадках умовами погашення судимості є: а) відбування особою основного і додаткового покарання; б) спливу терміну погашення судимості, передбаченого ст. 89 КК (такий термін триває від одного до восьми років і залежить від виду покарання); в) невчинення особою протягом цього строку нового злочину. А дострокове зняття судимості застосовується лише до осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі, а не якесь інше, за таких умов: а) спливило не менше половини строку погашення

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

судимості, зазначеного у ст. 89 КК; б) зразковою поведінкою і сумлінним ставленням до праці особа довела своє виправлення.

При вступі на публічну службу України особа зобов'язана (до її призначення на посаду), згідно з положеннями чинних нормативно-правових документів, вийти зі складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України та припинити іншу оплачувану або підприємницьку діяльність.

Не допускається призначення осіб на посади публічної служби, на яких вони будуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Відповідно ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» близькими особами визначено особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта. Тут йдеться про передбачення тих обмежень які перешкоджатимуть розвитку сімейності в органах державної влади.

Публічний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Публічний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

З метою запобігання корупційним та пов'язаним корупцією правопорушенням особам, уповноваженим на виконання функцій держави

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

або місцевого самоврядування визначені обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків; одержання неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спільної роботи близьких осіб. Так, державному службовцю забороняється:

— використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Тобто, неправомірно втручатися у діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків; неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів; неправомірно сприяти призначенню особи на посаду.

— безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування та якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Державні службовці можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизначеним уявленням про гостинність та вартість яких не перевищує встановленого законом України «Про запобігання корупції» розміру. Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: даруються близькими особами та/або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

— займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Обмеження не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює заборони, що стосуються осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Так, зокрема, їм забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

З метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування мають вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів. Для цього не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі повідомляти Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

**Потенційним конфліктом інтересів** визначають наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. **Реальний конфлікт інтересів** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. **Приватний інтерес** – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.


Статтю 52 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що в разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство з питань запобігання корупції у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. У разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, розмір якої визначений цим законом, зазначений суб'єкт у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство з питань запобігання корупції. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Публічний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу.

**Службові права публічних службовців.** Особисті права покликані забезпечувати ефективну діяльність службовця, його зацікавленість в отриманні матеріального та нематеріального заохочення. До особистих прав публічних службовців можна віднести права, пов'язані: з кар'єрою публічного службовця; з реалізацією його прав на матеріальне забезпечення, відпочинок, пільги; з реалізацією його прав на соціально-правовий захист.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Службові права публічних службовців</b></p> <p>безпосередньо стосуються виконання їх посадових обов'язків, їх умовно можна поділити на:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- права, які забезпечують усвідомлення службовцем свого статусу та його правовий захист;</li><li>- права, які сприяють безпосередньому виконанню службовцем своїх обов'язків;</li><li>- права, які сприяють посиленню посадової активності публічного службовця, реалізації його конституційних прав і свобод.</li></ul>
---	--

Посадові інструкції, визначаючи конкретні функції та повноваження публічних службовців, є обов'язковими до правильного виконання. Невиконання або неналежне виконання службових повноважень можна розглядати як посадовий проступок.

Однією із складових елементів правового статусу публічного службовця є права державного службовця. Уніфікація прав публічних службовців спонукає до розроблення відповідних класифікацій, кожна з



## Розділ 2. Правові засади публічної служби

яких має певні індивідуальні переваги. Зважаючи на функціональну спрямованість прав публічних службовців, їх умовно можна поділити на **особисті та службові**. В сучасній літературі запропоновано таку класифікацію прав публічних службовців:

– загальногромадські права (публічний службовець реалізує конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами (ст.38 Конституції України) тощо;

– права, якими володіє особа при вступі на публічну службу (право на державну службу має громадянин України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, який вільно володіє державною мовою);

– особисті права;

– службові права.

**Обов'язки публічних службовців.** Обов'язки публічного службовця характеризують сутність його службової діяльності, оскільки держава приймає на роботу службовця з метою накладання на нього посадових обов'язків. Публічний службовець зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України, а також додержуватися принципів публічної служби.

Публічний службовець **зобов'язаний з повагою ставитися до державних символів України**. Державні символи України – це закріплені в законодавстві офіційні знаки (зображення, предмети) чи звукові вираження, що в короткій формі виражають одну чи кілька ідей політичного, національного, історичного характеру і символізують суверенітет України. Згідно зі ст. 20 Конституції України «державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України».

Публічний службовець зобов'язаний сумлінно виконувати свої посадові обов'язки. Добросовісність виконання службовцями своїх посадових обов'язків полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави. На жаль, у чинному законодавстві чітко не прописано, як визначається та особа, яка сумлінно виконує свої посадові обов'язки. Такими, що успішно і сумлінно виконують свої обов'язки, можуть вважатися всі працівники, які не мають дисциплінарних стягнень і виконують доручення та повноваження за посадою і у відповідні терміни та строки. Присутність сумлінності в самому виконанні залежить безпосередньо від особистісних якостей працівника.

Публічний службовець повинен **виконувати в межах посадових обов'язків рішення органів публічного управління, а також накази,**

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

***розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень.***

Ієрархічний принцип функціонування публічної служби зобов'язує публічних службовців виконувати накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень, виняток складають ті вказівки, які носять незаконний характер. Публічний службовець усі розпорядження виконує під особисту відповідальність, тому дуже важливо вміти оцінити доручену ділянку роботи з погляду відповідності закону та державним інтересам. У своїй професійній діяльності працівники органів публічного управління не повинні допускати перевищення своїх посадових повноважень або виходити за межі наданих йому прав. Інакше його дії можуть бути кваліфіковані як посадовий проступок.

Публічний службовець ***зобов'язаний додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції***. Основні засади запобігання корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави визначаються законом України «Про запобігання корупції» й іншими підзаконними актами. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, публічний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу. У випадку вчинення публічним службовцем корупційного правопорушення він притягується до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Публічний службовець ***зобов'язаний додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики***. Етика публічного службовця значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина і є сукупністю норм, принципів, ідеалів, форм поведінки, а також механізмів їх передачі (ритуалів, традицій, звичаїв, обрядів тощо), а також вивчає специфічні, морально-етичні норми, стосунки, а також норми, принципи, приписи суспільної моралі, трансформовані до особливостей виду професійної діяльності, що регулюють поведінку професіоналів при виконанні ними функціональних обов'язків, санкціонованих громадською думкою та особистими переконаннями професіоналів.

Поведінка публічних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до публічної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина. Порушення публічним службовцем етичних правил відразу викликає реакцію громадськості, тому публічний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів публічного управління в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

*Додержання правил внутрішнього службового розпорядку* відповідного державного органу публічного управління є одним із обов'язків публічного службовця. Виконання посадових обов'язків та інших доручень керівника нерозривно пов'язані з дотриманням установленого в органі службового розпорядку, режиму робочого часу, порядку виконання обов'язків тощо. Правила внутрішнього службового розпорядку державного органу визначають загальні положення щодо внутрішнього службового розпорядку публічного службовця, режиму роботи, засад регулювання службових відносин, умов перебування в органі публічного управління та забезпечення раціонального використання робочого часу та розробляються на основі Типових правил внутрішнього службового розпорядку.

Публічні службовці *зобов'язані підвищувати рівень своєї професійної компетентності*. Так, закони України декларують вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади публічної служби, із зазначенням переліку мінімальних загальних вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня та досвіду роботи, в залежності від групи та підгрупи посад публічної служби.

### 2.4. Відповідальність публічного службовця

Основною формою відповідальності публічного службовця є соціальна відповідальність, яка може бути представлена як на особистісному, так і на суспільному (колективному) рівні. Соціальну відповідальність публічного службовця можна інтерпретувати як діалектичний взаємозв'язок між особою та суспільством, що характеризується взаємними правами та обов'язками з виконання приписів соціальних норм та накладенням різноманітних засобів притиску в разі її порушення. Досить обґрунтованим є поділ соціальної відповідальності на правову та неправову. Неправова соціальна відповідальність не має юридичного характеру та виступає у формі моральної, політичної, громадянської, корпоративної, релігійної, етичної та ін. Ці види соціальної відповідальності мають пасивний характер, оскільки негативна реакція з боку суспільства у цих випадках не передбачає примусового впливу на нормопорушника. Вона не заснована на праві вимагати відповідної поведінки, а відображається у бажанні висловити негативне ставлення шляхом відмови у спілкуванні чи дистанціювання.

Правова (або юридична) відповідальність настає у випадку порушення норм права. Вона має активний характер, оскільки передбачає активний вплив на порушника аж до застосування примусового фізичного впливу.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

Таким чином, **соціальна та юридична відповідальність співвідносяться як загальне та особливе**. Для цих видів відповідальності притаманні наступні спільні риси:

1. Як будь-яка соціальна, так і юридична відповідальність є засобом гарантування та охорони суспільних відносин.

2. Вони встановлюються певними суб'єктами та гарантуються певними засобами.

3. Є засобами гарантування прав людини та суспільних інтересів.

4. Є елементами надбудови суспільства, що залежать від рівня розвитку економічних, політичних та суспільних відносин.

5. Мають динамічний характер, тобто розвиваються та трансформуються разом із суспільними відносинами.

6. Існують у певній сфері та регламентуються певним різновидом соціальних норм.

7. Переслідують досягнення певної мети та мають функціональну спрямованість.

8. Передбачають настання певних наслідків для порушника.

9. Забезпечують системність суспільства як соціального утворення.

10. Виробляють повагу до прав та свобод людини і є проявами культури суспільства.

Законодавство передбачає в міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: **дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної**. Відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків. Вона полягає в застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за винне здійснення ними правопорушень, тобто за провини та дії, що юридично визнані протиправними.

Як відомо, правопорушення поділяються на злочини та провини (делікти). Протиправне невиконання чи неналежне виконання державним службовцем покладених на нього обов'язків (порушення трудової дисципліни), яке не тягне за собою кримінальної відповідальності, прийнято називати посадовою (дисциплінарною) провинною.

**Дисциплінарна відповідальність** – застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію карної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд з цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності. Для державних службовців установлені підвищена відповідальність, домірність відповідальності займаній посаді, що

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

можуть бути застосовані тільки до них (наприклад: попередження про неповну службу відповідність).

Дисциплінарні стягнення можуть накладатися на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків (посадова провина). При цьому необхідно врахувати, що дисциплінарна відповідальність може бути накладена і на тих державних службовців, хто надав інформацію, що спонукала до незаконних дій. Найбільш серйозними посадовими провинами є ті з них, що приводять до порушення або невиконання законів, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та рішень судів. Найчастіше посадовими провинами постають порушення порядку реалізації та термінів виконання доручень, установлення непередбачених законами чи іншими нормативно-правовими актами процедур реалізації прав особи та громадянина, виконання норм та доручень не в повному обсязі або перекручення їх змісту. Крім перелічених, можуть бути й інші випадки невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, що розцінюються як посадова провина.

**Видами дисциплінарних стягнень є: зауваження, догана, попередження про неповну службу відповідність, звільнення.** Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених у відповідних статтях Закону України «Про державну службу».

**Адміністративна відповідальність** є різновидом юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення. Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття в суспільстві, а також запобігання нових правопорушень як самим порушником, так і іншими особами. При цьому службові особи несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком. Підставою для адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, передбачених законами України, іншими нормативними актами, якщо дотримання цих правил визначено посадовим обов'язком службовця. Існують такі **види адміністративних покарань: попередження або штраф**, які накладаються органами або особами, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи по службі.

Особливості підстав адміністративної відповідальності державних службовців полягають у тому, що вони несуть її за порушення встановлених загальнообов'язкових правил власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які підпорядковані їм

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

державні службовці, інші працівники порушують встановлені Конституцією та законами України правила. Державні службовці несуть адміністративну відповідальність і за невживання заходів щодо забезпечення виконання правил адміністрування іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих державних службовців. У такому разі вирізняють проступки, скоєні через особисту неправомірну поведінку або з провини державного службовця як службової особи. Для державних службовців може наставати й **подвійна відповідальність** – адміністративна та дисциплінарна, адміністративна та цивільна – за одну й ту саму дію (бездіяльність).

**Кримінальна відповідальність** як різновид юридичної відповідальності передбачена за зловживання та перевищення посадових повноважень; відмову в наданні інформації; присвоєння повноважень посадової особи; незаконну участь у підприємницькій діяльності; одержання неправомірної вигоди; службову фальсифікацію та недбалість. Кримінальна відповідальність – це прояв державного примусу: обмеження особистого, майнового або іншого характеру, передбачені Кримінальним кодексом України, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави.

Предметом кримінальної відповідальності є злочини, вчинені службовими (посадовими) особами в процесі державно-управлінської діяльності. Злочини у сфері службової діяльності посягають на суспільні відносини, які визначають і регулюють зміст правильної роботи державного апарату і апарату органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій. Такі **злочини, як зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення і службова недбалість**, можуть посягати також і на блага особи (трудові, політичні та інші права і свободи людини і громадянина) які охороняються законом.

У контексті кримінальної відповідальності соціально-правовий статус державних службовців розуміється як сукупність прав і обов'язків, які утворюють службову компетенцію винуватого, а також його соціальне значення, під яким розуміють службовий авторитет державних службовців, престиж органу влади, організації чи установи, наявність службових зв'язків та можливостей. Іншою обов'язковою ознакою кримінальної відповідальності державних службовців є вчинення дій (або бездіяльності) всупереч інтересам служби, тобто є незаконними і такими, що суперечать цілям і завданням державної служби.

**Матеріальна відповідальність** – різновид юридичної відповідальності, яка настає у випадку порушення норм законодавства

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

про державну службу та неефективного виконання посадових обов'язків, що завдало матеріальних збитків державній організації. Матеріальна відповідальність виконує відновну функцію та передбачає відшкодування збитків.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Умови накладення матеріальної відповідальності передбачені законодавством, це є: а) пряма дійсна шкода; б) протиправна поведінка працівника; в) причинний зв'язок між протиправними діями чи бездіяльністю та виниклою шкодою; г) провина працівника в заподіяній шкоді. Матеріальна відповідальність регламентується главою IX Кодексу законів про працю («Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації»). Як вид юридичної відповідальності матеріальна відповідальність полягає в застосуванні державного примусу до виконання норм права.

**Матеріальну відповідальність потрібно відрізнити від майнової відповідальності**, передбаченої нормами цивільного права. Для державних службовців матеріальна відповідальність реалізується у формі цивільної відповідальності, яка полягає в настанні передбачених цивільно-правовою нормою негативних майнових наслідків, які завжди є для державного службовця додатковим майновим обтяженням. Види та умови цивільної відповідальності передбачені Цивільним кодексом України.

Матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем у сфері розпорядчо-виконавчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків державними органами, від імені й за дорученням яких службовець вчиняє службові дії. Особа, яка завдала шкоди, звільняється від її відшкодування, якщо вона доведе, що шкоду завдано не з її вини.

Демократизація всіх сфер життя українського суспільства актуалізує проблему розвитку **громадянської відповідальності** публічних службовців як фундаментальної умови дотримання відповідальності взагалі.

**Громадянська відповідальність** – це феномен світогляду, що визначає відношення особи до громадянського суспільства як інтегративну єдність якостей і властивостей особистості. Громадянська відповідальність розкривається через сукупність когнітивного,

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

аксіологічного, мотиваційного та діяльнісного компонентів, і реалізується в позитивному ставленні особи до прав та обов'язків інших людей, готовності співвідносити їх з вимогами суспільства.

Отже, основою відповідальності публічних службовців є соціальна відповідальність, в якій окремо виділяється юридична відповідальність. Юридична відповідальність поділяється на дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну. Підвищення рівнів всіх видів відповідальності забезпечить відтворення ефективної та дієздатної публічної служби.

### 2.5. Роль, місце та функції контролю в системі публічної служби

За умов значних змін, що відбуваються нині у державі та суспільстві, на перший план постає завдання такого налагодження діяльності органів публічного управління, за якого їх робота спрямовувалася б передусім на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати. Держава у своїх діях повинна виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, що ставить контроль на одне з важливих місць серед інших видів діяльності державного управління. Зміна ролі держави у суспільстві змінює й сутність та призначення контролю, що в першу чергу стосується контролю в системі публічної служби.

У розумінні поняття *державного контролю* слід виходити з того, що це – функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. В організаційно-правовому плані контроль – це систематична, конструктивна і позитивна діяльність, в ході якої через вивчення й аналіз стану, проміжних і кінцевих результатів діяльності об'єкта контролю встановлюється й фіксується його фактичне становище, здійснюється зіставлення з очікуваним (чи планованим) станом, виявляються відхилення та їх причини, визначаються форми, засоби і напрями управлінського впливу.

Основною метою контролю в системі публічної служби є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства. Зміст контролю в системі публічної служби охоплює спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання встановлених державою правил, норм і стандартів.



<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Державний контроль</b> – це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності.</p> <p>Основна <b>мета контролю</b> в системі публічної служби є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів.</p>
--	--

**Принципами державного контролю** є: об'єктивність, безперервність, регулярність, систематичність, своєчасність, повнота, оперативність, дієвість, гласність. До основних **функцій контролю**, в яких виявляється його організуюча роль, можна віднести: інформаційну, коригуючу, профілактичну і правоохоронну.

**Інформація**, отримана в ході контролю, дає можливість суб'єкту управління скласти уявлення про стан справ у сфері його інтересів і результати управлінського впливу, відповідність діяльності об'єкта чи об'єктів управління визначеним завданням, встановленим межах. Тут реалізується й такай аспект інформаційної функції, як надання допомоги об'єктові контролю, однак така допомога може бути надана лише після відповідного аналізу його стану та констатації фактів. **Регулююча (коригуюча) функція** контролю спрямовується на те, щоб у разі виявлення розходжень між заданими і фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення і спрямувати його на виправлення ситуації. Здійснення **профілактичної функції** контролю дає змогу виявити і попередити саму можливість невиконання рішень та скоєння правопорушення або ж припинити дії, що порушують встановлені приписи чи прийняті рішення, дає можливість на початкових стадіях проаналізувати шляхи виконання поставлених завдань і вже на цій стадії попередити можливі недостатньо обґрунтовані кроки у їх розв'язанні, а при виявленні неправомірної поведінки об'єктів управління – вжити відповідних заходів. **Правоохоронна функція** контролю спрямована на припинення неправомірних дій відповідних органів посадових осіб, або на необхідність виконання встановлених правил. Вона пов'язана з притягненням до юридичної відповідальності.

**Державний, суспільний та інші види контролю.** Розрізняють державний і громадський (суспільний) види контролю (рис.1). **Державний контроль** полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

коштів. Державний контроль здійснюється різними суб'єктами державної влади і поділяється на: **політичний** – Президент України, Верховна Рада, місцеві виборні органи; **адміністративний**, у якому виділяють два типи: **ієрархічний** – вищі органи управління (посадові особи) контролюють нижчих (підлеглих) та **спеціальний** – перевірки здійснюються органами прокурорського нагляду, СБУ, МВС, ДФС, НАБУ, НАДС тощо; **судовий контроль** здійснюють всі суди України, але не безпосередньо, а шляхом розгляду подань державних органів, громадян, об'єднань громадян тощо. Усі види державного контролю тісно пов'язані між собою, можуть взаємно накладатися, доповнювати один одного, здійснюються у різному обсязі, з різних позицій та у різних формах.

**Громадський (суспільний) контроль** здійснює суспільство через діяльність громадських організацій, партій, ЗМІ, звернення, листи та заяви громадян. Соціальна активність населення є першоосновою соціального контролю й найбільш яскравим проявом демократизації держави. Для того щоб вона була достатньо високою і конструктивною в аспекті соціального контролю, потрібно:

- забезпечення доступності населення до основних нормативно-правових документів;
- надання відповідей на листи й усні звернення громадян до органів державної влади, у ЗМІ, до депутатів усіх рівнів;
- проведення масових соціологічних опитування щодо оцінки діяльності державних службовців;
- проведення громадських слухань як одного з найбільш дієвих способів контролю населення за діяльністю державних службовців.

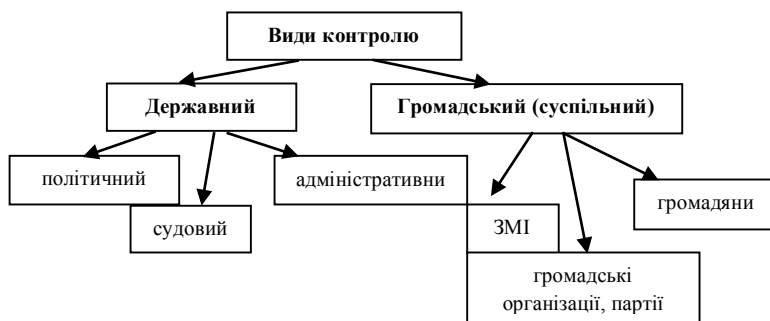


Рис. 5.1. Види контролю

З точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого суб'єкта і підконтрольного об'єкта можна виділити **зовнішній і внутрішній** види контролю. Такий поділ є доволі умовним, оскільки за певних обставин один і той самий контроль може бути зовнішнім відносно однієї системи чи об'єкта, а за інших умов, за розгляду більш

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

масштабної системи, задовольнятиме внутрішні потреби системи, тобто може вважатися внутрішнім. Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в межах організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого контролюють. У випадку зовнішнього контролю така організаційна підпорядкованість відсутня.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Види контролю:</b></p> <p><b>Державний контроль</b> - полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних коштів.</p> <p><b>Державний контроль здійснюється</b> різними суб'єктами державної влади і поділяється на: <b>політичний</b> – Президент України, Верховна Рада, місцеві виборні органи; <b>адміністративний</b>, у якому виділяють два типи: <b>ієрархічний</b> – вищі органи управління (посадові особи) контролюють нижчих (підлеглих) та <b>спеціальний</b> – перевірки здійснюються органами прокурорського нагляду, СБУ, МВС, ДФС, НАБУ, НАДС тощо; <b>судовий контроль</b> здійснюють всі суди України, але не безпосередньо, а шляхом розгляду подань державних органів, громадян, об'єднань громадян тощо.</p> <p><b>Громадський (суспільний) контроль</b> - здійснює суспільство через діяльність громадських організацій, партій, ЗМІ, звернення, листи та заяви громадян.</p>
--	---

У часовому вимірі контроль може бути попереднім, поточним (оперативним) і заключним. **Попередній контроль** виконує попереджувальну функцію, і зміст його полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, які вже існують і можуть негативно проявитися у майбутньому. **Поточний (оперативний) контроль** проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань, і дає можливість отримувати відомості не лише про саму діяльність або бездіяльність як таку, а й про її відповідність встановленим вимогам. **Заключний контроль** (контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб), здійснюється по закінченні діяльності, за її результатами. На відміну від попереднього і поточного, заключний контроль не може ані спрямовувати, ані змінювати чи втручатися у процес діяльності. Його

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

значення полягає у перевірці факту виконання, доцільності та законності дій загалом. Основною метою такого контролю є оцінювання.

**Загальний і спеціальний види контролю** можуть мати попередній, поточний і наступний характер і при цьому можуть розглядатися як види контролю і виступати стадіями в ході здійснення загального і спеціального контролю. В ході загального контролю увага приділяється не так конкретним питанням, як загальному стану, виконанню управлінських рішень, їх доцільності, законності діяльності. Спеціальний контроль має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю проводиться більш глибокий аналіз реального стану, детальніше проводяться спостереження і перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи попередження та припинення неправомірних дій.

### **Способи, форми і методи контролю в сфері публічної служби**

За способом здійснення система контролю складається з: інспектування та ревізії, контролінгу, моніторингу та нагляду, санкцій. За формою санкції можуть бути негативними або позитивними, орієнтованими на стимулювання певної поведінки.

Формами і методами контролю за діяльністю державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є:

- безпосереднє спостереження за їх роботою: ставленням до праці, дотриманням правил внутрішнього трудового розпорядку, відносинами з колегами, ставленням до громадян тощо;
- вивчення керівником результатів роботи працівника (проектів підготовлених ним документів, узагальнених інформаційних матеріалів, пропозицій тощо) з огляду їх змісту, мовностилістичної грамотності та культури оформлення, здатності працівника до аналізу й узагальнення практики;
- вивчення відгуків про роботу конкретного працівника з боку його безпосереднього керівника, колег, підлеглих або працівників підвідомчих установ, організацій, з якими він безпосередньо працює, а також з боку громадян;
- індивідуальні співбесіди керівників із працівниками з питань виконання службових обов'язків, доручень;
- заслуховування звітів, повідомлень працівників, керівників структурних підрозділів на службових нарадах із питань їх діяльності, виконання рішень, доручень, про роботу підрозділів, які вони очолюють, тощо;
- оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, яка є комплексною формою перевірки й оцінки їх роботи, і проводиться відповідно до Типового порядку проведення оцінювання

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

результатів службової діяльності державних службовців [4].

Практично всі з перелічених форм контролю поєднуються з самоконтролем.

Для глибшого розуміння предметності контролю у сфері публічної служби важливо відрізнити **контроль за виконанням службового обов'язку**, визначеного положеннями законодавства про державну службу (Закони України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та ін.) від **контролю за виконанням посадових обов'язків**, сформульованих у посадовій інструкції та інших документах, якими керується публічний службовець у повсякденній діяльності.

Механізм контролю у сфері державної служби регулюється рядом нормативно-правових актів [3; 4; 5; 6], спрямованих на підвищення дієвості та результативності контролю у сфері державної служби, а також захисту права на державну службу та прав державних службовців. Принагідно можна зауважити, що оприлюднення результатів контрольно-інспекційної діяльності Національного агентства з питань державної служби та інших контролюючих органів у Інтернет, відповідаючи принципу гласності, реалізує інформаційну, профілактичну і регулюючу функції контролю у сфері публічної служби, чим підвищує його ефективність.

Загалом, ефективність контролю залежить від ставлення до нього керівників державних органів, наявності повноцінних контрольних органів на всіх рівнях управління, наукової розробки проблеми контролю в умовах реформування. Необхідно підвищувати активність населення, що є першоосновою соціального контролю за діяльністю органів влади.

Важливо, щоб публічні службовці розуміли, що контроль є не лише засобом забезпечення законності і захисту інтересів держави, а являє собою засіб механізму забезпечення їх прав і законних інтересів як у суді, так і в позасудовому порядку. Крім того, контроль дозволяє запобігати прояву протиправних приватних, групових чи корпоративних інтересів і забезпечувати дотримання інтересів особи і громадянина.

### Список використаних джерел до розділу 2

1. Юридичний словник онлайн. Юридичні терміни. – Режим доступу : <http://kodeksy.com.ua/dictionary>.
2. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 60 – 65.
3. Стариков Ю. Н. Службное право / Ю. Стариков. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

5. Державна служба : навч. посіб. / кол. авт. ; за ред. С. М. Серьогіна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП Україна», 2012. – 526 с.
6. Державна служба : навч. посіб. : в 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін [та ін.]. – К. ; О. : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 348 с.
7. Про державну службу : закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
8. Про державну службу : закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>.
9. Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
10. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом [Електрон. ресурс] / Бріт О. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf>.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07.06.2001 № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
12. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03.04.2003 № 662-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
13. Про прокуратуру : закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
14. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України № 1698-18 // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
15. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2713-15/page2>.
16. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. / В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2016. – 616 с.
17. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С.В.Ківалов, Л.Р.Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с.
18. Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
19. Лич Ф. Позитивные обязательства в интерпретации Страсбургского суда: где пролегают границы? / Ф. Лич [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [ehgamos.memo.ru/page.php?page=23](http://ehgamos.memo.ru/page.php?page=23).
20. Поляков Л. До питання ефективності й системності демократичного цивільного контролю над військовими в Україні / Л. Поляков. – Режим доступу : <http://cacds.org.ua/ru/comments/1111>
21. Мироненко П. Силіві структури – під цивільний контроль / П. Мироненко // Військо України. – К. : МОУ. – № 1 – 2. – С. 16 – 17.
22. Логінов В. Цивільний контроль є дієвим і ефективним / В. Логінов // Нац. безпека і оборона. – 2000. – № 11. – С. 63 – 64.

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

---

23. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Ст. 6. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
24. Біла Л. Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса : Юрид. л-ра, 2007. – Вип. 35. – С. 49 – 54.
25. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
26. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Харків : Право, 2005. – 304 с.
27. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / за ред С. В. Ківалова, О. І. Харитоновой. – Харків : Одисей, 2005. – 552 с.
28. Марченко О. О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання / О. О. Марченко // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фах. вид. – 2013. – № 3 – 1. – С. 236 – 238. – Режим доступу : [http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3955/1/Marchenko\\_236.pdf](http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3955/1/Marchenko_236.pdf).
29. Петренко О. С. Публічна служба / О. С. Петренко, О. В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6. Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К., 2011. – С. 375 – 377.
30. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
31. Серьогін С. М. Посада / С. М. Серьогін, О. С. Петренко, О. В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6. Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К., 2011. – С. 327-328.
32. Серьогін С. М. Посада політична / С. М. Серьогін, О. С. Петренко, О. В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6. Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – К., 2011. – С. 332-333.
33. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – Москва : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
34. Андреева О. Б. Службові права посадових осіб як особливої категорії державних службовців / Андреева О.Б.// Право і Безпека: Науковий журнал.- 2012.- № 1 (43) .- Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2012\\_1/](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2012_1/)
35. Андрушко І. П. Гармонійне поєднання приватного та публічного інтересів у конституційному праві/ І.П.Андрушко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - К.: Інститут соціальної та політичної психології АПН України – №4, 2011.- С. 59-65

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

36. Богатирьов І. Г. Кримінально-виконавче право України: Підручник/ І.Г.Богатирьов. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «правова єдність», 2008. – 352 с.
37. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ Перун, 2005. – 1728 с. 9
38. Витко Т. Ю. Організаційно-правові засади кадрового забезпечення органів державної влади Друк Вісн. державної служби/ Витко Тетяна Юліанівна . – К., 2011. – № 4 . – С. 22–26.
39. Візів Б. Й. Кар'єра державного службовця в Україні: теоретичні засади. Монографія. – К.:ТОВ «Август Трейд», 2010. -250 с.: іл.-Бібліогр.: с.225-249.
40. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Наказ Нацдержслужби України від 13.09.2011 № 11 [Текст] // ОВУ. – 2016. – № 63 (19.04.2016). – Ст. 1175.
41. Дружилов С. А. Профессиональная компетентность и профессионализм педагога: психологический подход / С. А. Дружилов // Сибирь. Философия. Образование. – Научно-публицистический альманах: СО РАО, ИПК, г. Новокузнецк. – 2005. – Выпуск 8. – С. 26–44. – Режим доступа: <http://drusa-nvkz.narod.ru/Pedagog-Sib.htm>
42. Ківалов С. В. Державна служба в Україні: Підручник/ С. В. Ківалов, Л. Р. Біла – Одеса: Юридична література, 2003. – 368 с.
43. Кодекс законів про працю .– Режим доступа : <http://portal.rada.gov.ua>.
44. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
45. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с.
46. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : Навчальний посібник / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – К. : Дакор, 2006. – 472 с.
47. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика.Навчальний посібник/ В.Я.Малиновський .-К.:Атіка, 2003.-160 с.
48. Малько А. Правовые стимулы и ограничения: двоичность информации как метод анализа / А. Малько // Общественные науки и современность. – 1994. – № 5. – С. 67–76.
49. Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник. - Київ: КНЕУ, 2006. - 472 с.
50. Оргинський В.Л. Основи держави і права України. - Підручник / За ред. проф. В. Л. Оргинського, проф. В. К. Грищука, М. А. Мацька. – К.: Знання, 2008. – 583 с.
51. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають



## Розділ 2. Правові засади публічної служби

зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету міністрів України від 25.03.2015 р. № 171 [Текст] // ОВУ. – 2015. – № 28 (17.04.2015). – Ст. 812.

52. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII // [Текст] // ВВР.–№ 44 – Ст.2041.

53. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII. – [Текст] // ВВР, – 2016. – Ст. 43.

54. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // [Текст] // ВВР.–№ 49. – Ст.2056.

55. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Нацдержслужби України від 03.03.2016 № 50 [Текст] // ОВУ. – 2016. – № 63 (19.04.2016). – Ст. 1175.

56. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ткачук Олександр. Іванович ; Нац. аграрний ун-т. – К., 2008. – 203 с.

57. Черноус О.В. Гарантії та види трудових прав жінок при прийнятті на службу до ОВС України [Текст] / О. В. Черноус // Наше право. - 2009. - № 1(ч.1). - С. 94-97

58. Битяк Ю.П.Адміністративне право України / Битяк Ю.П. (ред.), Гарашук В.М.,. Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

### Список нормативно-правових актів

1. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

2. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII

3. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу : постанова КМУ від 24 червня 2016 р. № 393

4. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : постанова КМУ від 23 серпня 2017 р. № 640

5. Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби : наказ НАДС України від 25.05.2016 № 110

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

6. Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби : наказ НАДС України від 26.09.2016 № 193

### **Список рекомендованої літератури:**

1. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: Монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.

2. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Видав. Дім “Ін-Юре”, 1999. - 244 с.

3. Желюк Т.Л. Державна служба: Навч. посіб. – Київ: ВД Професіонал, 2005. – 576 с.

4. Правове регулювання діяльності державних службовців України. В 2-х томах; А.В. Толстоухов; Т.В. Мотренко; В.І. Луговий та ін. Київ: НАДУ, 2004.

5. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Монография. – К.: МАУП, 2000. – 576 с.

6. Квітка С. А. Соціокультурні характеристики роботи публічної служби в період інституціональних трансформацій / Н. А. Липовська, І. В. Письменний, С. А. Квітка // Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. моногр. / С. М. Сergyгін, Є. І . Бородін, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Сergyгіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 119–128.

**Висновок**



**ТАКИМ ЧИНОМ,** принципи організації і діяльності публічної служби: антропні (стосуються гарантованого Конституцією відношення держави і особи,) та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед них: принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту. Інституційні принципи є основними напрямками організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. До них можна віднести єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців принцип соціальної відповідальності та ін.

За змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень можна виділити такі **типи посад в органах влади**, що існують у сфері публічного управління: **політичні; адміністративні; патронатні.**

**Правовий статус публічних службовців** – комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби.

**Основою відповідальності публічних службовців є соціальна відповідальність**, в якій окремо виділяється **юридична відповідальність.** Юридична відповідальність поділяється на **дисциплінарну, адміністративну, матеріальну та кримінальну.** Підвищення рівнів всіх видів відповідальності забезпечить відтворення ефективної та дієздатної публічної служби.

**Державний контроль** – це функція, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і

## Розділ 2. Правові засади публічної служби

виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. Основною **метою контролю в системі публічної служби** є підвищення ефективності управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їхніх завдань та встановлених приписів.

**Державний контроль** полягає в забезпеченні додержання всіма державними органами законів та інших нормативних актів, підвищенні ефективності роботи державних органів, забезпеченні більш ефективного використання державних коштів.

**Державний контроль здійснюється** різними суб'єктами державної влади і поділяється на: **політичний** – Президент України, Верховна Рада, місцеві виборні органи; **адміністративний**, у якому виділяють два типи: **ієрархічний** – вищі органи управління (посадові особи) контролюють нижчих (підлеглих) та **спеціальний** – перевірки здійснюються органами прокурорського нагляду, СБУ, МВС, ДФС, НАБУ, НАДС тощо; **судовий контроль** здійснюють всі суди України, але не безпосередньо, а шляхом розгляду подань державних органів, громадян, об'єднань громадян тощо.

**Громадський (суспільний) контроль** – здійснює суспільство через діяльність громадських організацій, партій, ЗМІ, звернення, листи та заяви громадян.

## **Розділ 2. Правові засади публічної служби**

---

### **Запитання для самоперевірки**

1. Назвіть принципи публічної служби та охарактеризуйте їх.
2. Визначте, у чому полягає сутність правового статусу публічного службовця.
3. Охарактеризуйте класифікацію службових прав публічних службовців
4. Які особливості службових прав публічного службовця, які сприяють йому у безпосередньому виконанні своїх обов'язків та які забезпечують усвідомлення свого статусу та його правового захисту ?
5. Проаналізуйте основні обмеження пов'язані з вступом на державну службу та її проходженням.
6. Поясніть суть та значення обов'язків державного службовця.
7. У чому полягає сутність поняття «державний контроль»?
8. У чому проявляється державний контроль у публічній службі України?
9. Чи доцільний, на ваш погляд, суспільний контроль щодо публічної служби?
10. Як можуть класифікуватися види контролю?
11. У чому полягає основне завдання кожного з видів контролю?
12. Що може бути предметом самоконтролю державного службовця?
13. Які форми і методи контролю за діяльністю державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відомі Вам з практики?

**Розділ 3. ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В  
УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ**

**3.1. Професіоналізм публічного службовця як системне явище**

Професійну діяльність публічного службовця ми розглядаємо в аспекті соціальної діяльності індивіда, коли в межах власне професійної діяльності виділяються її мета, предмет, засоби, прийоми, процедури, власне складові процесу професійної управлінської або виконавської діяльності, її результати та рефлексія діяльності. Професійна діяльність публічного службовця найчастіше має аспект (напрямок) особистісного розвитку, тому, на наш погляд, поділ професіоналізму на особистісний та діяльнісний аспект (А. О. Деркач, Н. В. Кузьміна) є досить умовним. Особистісний аспект досліджується в рамках процесу професійної соціалізації публічного службовця, тобто процесу розвитку особистості у професії. Діяльнісним вираженням процесу професіоналізації публічного службовця є, власне, процес та результат професійної діяльності, що має педагогічні, психологічні, акмеологічні, соціологічні, діяльнісні, соціально-економічні та інші визначення.

Посадова діяльність, що має мету, функції, завдання (види робіт та ін.), напрями, є аспектом професійної діяльності публічного службовця. У межах професійної та посадової діяльності публічного службовця розглядається управлінська діяльність, що має зміст, види, напрями; форми (прояви): правові, організаційні, неправові, поведінкові та ін.; методи: загальні, спеціальні; прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні); за силою впливу (правові, соціально-психологічні). З нашої позиції, подальшого дослідження потребує специфіка управлінської та специфіка виконавської діяльності публічного службовця, адже дослідження науковців (А. О. Деркач, О. Л. Ємельянов, С. І. Самигін, Л. Д. Столяренко) вказують на значні відмінності у змісті означених діяльностей.

Професійний розвиток (включаючи в себе професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий види) як процес професійного вдосконалення та самовдосконалення перебуває під впливом професійної діяльності, впливом професійного, організаційного середовищ органу влади, особистісного розвитку та вимог до посадової діяльності публічного службовця. Професійний розвиток є частиною професійного життя індивіда, він має такі цикли: професійного самовизначення, професійної самоідентифікації, формування та застосування професійної компетентності, професійної культури, професійної научуваності, професійно важливих якостей, професійного досвіду. Акмеологічна концепція Е. Ф. Зеєра вміщує основні етапи «життєвого шляху професіонала від його початку і до вершини, включаючи сім стадій професіоналізації, розроблених з урахуванням

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

соціальної ситуації та рівня реалізації провідної діяльності: аморфна оптація (0 – 12 років), оптація (12 – 16 років), професійна підготовка (16 – 23 роки), професійна адаптація (18–25 років); первинна професіоналізація, вторинна професіоналізація, професійна майстерність [2, с. 21 – 22]. Інші підходи до періодизації професійного життя надано в дослідженнях Є. О. Клімова [22, с. 248 – 251], Т. Ю. Базарова та Б. Л. Єрьоміна [45], А. К. Маркової [30, с. 56 – 57].

Професіоналізм публічного службовця розглядається під впливом на нього професійного розвитку, процесу професіоналізації, професійної соціалізації, професійного становлення особистості. У професіоналізмі публічного службовця виділяються такі фактори його формування: об'єктивні та суб'єктивні; внутрішні та зовнішні; умови: організаційні, правові, економічні, соціальні, ментальні, духовні, психічні, управлінські, ділові, моральні, естетичні, культурні та ін. Професійний досвід також є умовою, складовою та наслідком формування професіоналізму, оскільки їх формування взаємопов'язане. Професіоналізм має різні прояви. Рисами професіоналізму є: відданість професії, професійна спрямованість особистості, професійна компетентність, збагачення засобів професійної діяльності, успішне виконання службових обов'язків, професійна культура, вироблення власного стилю діяльності, прагнення до безперервного професійного вдосконалення та самовдосконалення, освіченість, професійна наукованість, професійна відкритість, готовність передавати знання та досвід, інші. Стадії (рівні) розвитку професіоналізму публічного службовця: допрофесіоналізм, власне професіоналізм, суперпрофесіоналізм, постпрофесіоналізм.

Вимоги до професіоналізму, розроблені з позиції системного підходу, як правило, не просто включають у себе комплекси якостей професіонала, а мають структуру. Виділяються: професіоналізм особистості та професіоналізм діяльності (А. О. Деркач, Н. В. Кузьміна) [11], про що вже йшла мова. Сферами професіоналізму є: мотиваційна та операційна (А. К. Маркова) [30 – 31]; ціннісно-орієнтаційна та компетентнісна (І. В. Шпекторенко) [48 – 49]; регулятивна (С. О. Дружилов) [12]. Отже, найчастіше мова йде про сутнісні, змістовні концепції професіоналізму. Різні вчені виділяють мотиваційну, ціннісно-орієнтаційну, функціональну, операційну, діяльнісну, технологічну, регулятивну сфери професіоналізму.

А. О. Деркач та Н. В. Кузьміна згідно із системним підходом запропонували розглядати категорію «професіоналізм» у сукупності двох підструктур, що перебувають у єдності підструктур: «професіоналізм діяльності» та «професіоналізм особи» [11]. А. К. Маркова до мотиваційної сфери відносить спрямованість на працю, трудові та професійні інтереси, професійні наміри, готовність до праці й до вибору професії; до операційної сфери – знання про працю і про

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

професію, знання про якості особистості, необхідні для професії та про наявність цих якостей у себе; трудові вміння, уміння апробувати свої сили на етапах вибору професії, а також подолання помилок у трудовій діяльності (таких, наприклад, як втрата мети в трудовій діяльності, відволікання на інші види діяльності, панування репродуктивної діяльності, відсутність переносу, зловживання методом спроб і помилок замість усвідомленого вибору стратегії поведінки і т. ін.) [31]. Отже, головними компонентами мотиваційної сфери професіоналізму людини А. К. Маркова визначила професійну спрямованість, внутрішні мотиви, цілі, завдання людини; наміри, готовність, професійні зазіхання; емоції, психічні стани; задоволеність працею.

В іншій публікації до операційної сфери А. К. Маркова віднесла: психологічні знання про працю; психологічні дії, способи (засоби), прийоми, уміння; професійні здатності, професійну наукованість; професійне мислення; професійний саморозвиток [30]. Коментуючи цей комплекс якостей, зауважимо, що в цьому випадку краще говорити про орієнтацію публічного службовця на професійний саморозвиток, оскільки розвиток, як і саморозвиток – це процеси, що вказують на включеність людини в діяльність, у професійне середовище, на спрямованість та результати взаємодії мотиваційної сфери професіоналізму з операційною та іншими сферами.

Характеризуючи стан мотиваційної сфери професійної діяльності людини, А. К. Маркова вказує на те, які мотиви спонукають людину, який сенс в житті має професійна діяльність, яких цілей вона особисто прагне досягти, наскільки вона задоволена працею і т. ін. Мотиваційна сфера тотожна іншому поняттю – «мотиваційно-смысловое поле». Стан операційної сфери професійної діяльності людини вказує як, якими прийомами вона досягає поставлених цілей, які технології використовує, які засоби – знання, розумові операції, спроможності застосовує [30].

А. О. Деркач, коментуючи А. К. Маркову, зазначає, що А. К. Маркова, розробивши концепцію професіоналізму, спеціально виділила операційну сферу професіоналізму. Таким чином, до «технологій» належать не тільки власне акмеологічні технології, акмеологічні підтримки, але й весь спектр особистісних та професійних ресурсів професії, які перетворюються або не перетворюються особистістю на засіб оптимізації власної діяльності, праці. Фактично операційними засобами в психології діяльності вважалися здатності (здібності), навички, уміння, професійно важливі якості. А. К. Маркова розглядає як компонент операційної сфери і професійну свідомість, і самосвідомість, і професійне мислення (тип мислення), а не тільки навички та уміння [11, с. 43]. По-перше, таким чином можна обґрунтувати належність професійного мислення до мотиваційної сфери професіоналізму. По-друге, чому засобами діяльності не вважати ті інструменти, що використовує людина в діяльності? Здатності



### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

(здібності), навички, уміння, професійно важливі якості є основою (компетентнісною), на якій вибудовується діяльнісний (операційний, функціональний) інструментарій професійної діяльності. Отже, А. К. Маркова в різних публікаціях наводить досить різний комплекс якостей операційної сфери професіоналізму.

Дослідження М. Ю. Казарян вказують на можливість виділення когнітивної, мотиваційної, діяльнісної, креативної та емоційної сфер професіоналізму [20].

Компоненти саморозвитку, згідно з Т. О. Цергой, такі: мотиваційний, когнітивний, морально-вольовий, гностичний, організаційний, здатність до самоуправління, комунікативний компонент [47]. Але водночас основними структурними компонентами, що визначають ступінь розвитку професіоналізму, згідно з Т. О. Цергой, є лише ціннісно-сміслові та мотиваційні, без включення до цього переліку компонентів саморозвитку. Тоді виникає питання, а на яких якостях має будуватися власне професійна активність, діяльність, якщо не на професійній компетентності? Адже вона до переліку компонентів професіоналізму, виділених Т. О. Цергой, не потрапила, а професійний розвиток завжди передбачає професійний саморозвиток. Т. О. Цергой пояснює, що «ціннісно-сміслові орієнтири визначають спрямованість і наповнюють змістом професійну діяльність людини. Мотивація професійної діяльності є стимулюючим фактором професійної діяльності. Сполучення цих структурних компонентів є необхідною умовою прийняття себе в професії її суб'єктом» [47]. Наведена думка суперечить акмеологічному підходу, згідно з яким професіоналізм є діалектичною єдністю особистісного та діяльнісного компонентів, а його когнітивною основою є професійна компетентність (А. О. Деркач), яку неможливо віднести ані до ціннісно-сміслових, ані до мотиваційних структурних компонентів професіоналізму, виділених Т. О. Цергой.

Актуальною проблемою є діяльнісний опис професіоналізму публічного службовця, однак цією проблемою займається досить обмежене коло науковців. Коли вживають поняття «професіоналізм», то зазвичай мають на увазі, що діяльність спеціаліста відповідає певним позаіндивідуальним, професійним, посадовим вимогам, що «вказана діяльність відповідає певній системі вимог і є сутнісною характеристикою діяльності» [14]. Водночас означене поняття вміщує сукупність професійних характеристик, властивостей, якостей самої людини, включеної в професійну діяльність, досить високого рівня сформованості. Отже, необхідною передумовою професіоналізму публічного службовця є наявність професійної системи вимог до діяльності, що здійснюється; наявність зразків реальної діяльності, що відповідають цим вимогам. Ця система вимог включає, як правило, або змістовні, сутнісні комплекси різного роду професійно важливих якостей, або діяльнісні зразки професіоналізму, що дозволяють методом

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

порівняння оцінити професіоналізм діяльності працівника, а також визначити та оцінити результати означеної діяльності. Але практичні аспекти запровадження діяльнісного підходу у професійному оцінюванні персоналу публічної служби мають дискусійний характер.

Значно менша частина наукових праць вміщує вимоги до остаточного результату професійної діяльності. Поняття діяльності в науці виконує як мінімум п'ять функцій: 1) діяльність як пояснюючий принцип – поняття з філософсько-методологічним змістом, що формулює універсальну основу (або, у більш обережному формулюванні, універсальну характеристику) людського світу; 2) діяльність як предмет об'єктивного наукового дослідження, тобто те, що можна розчленити та відтворити в теоретичній картині певної наукової дисципліни згідно з методологічними принципами останньої, зі специфікою її завдань та сукупністю основних понять; 3) діяльність як предмет управління – те, що підлягає організації в систему функціонування і (або) розвитку на основі сукупності зафіксованих принципів; 4) діяльність як предмет проектування, тобто виявлення способів та умов оптимальної реалізації певних (переважно нових) видів діяльності; 5) діяльність як цінність, тобто розгляд місця, яке посідає діяльність у різних системах культури [50, с. 246 – 247]. З наукової точки зору діяльнісне, процесне або рольове вираження професіоналізму публічного службовця є найбільш складним.

Нагадаємо, що традиційно в структуру діяльності найчастіше включають мету, засіб (засоби), процес і результат діяльності [50, с. 247], однак є й інші, менш поширені підходи (М. М. Вересов [8]).

З проблемою процесного вираження професіоналізму стикнувся і О. Л. Ємельянов, виділяючи «рівень» розуміння поняття «професіоналізм», що складається із системи вимог до процесу отримання цього результату. Тобто мова йде про сам процес професійної діяльності публічного службовця, основними завданнями якого є становлення особистості професіонала та отримання високих результатів професійної діяльності. Вказана система вимог до процесу отримання результату вже не обмежується переліком певних якостей, що вказують на ту або іншу ступінь сформованості професіоналізму, а й містить ознаки самого процесу професійної за змістом та результатом діяльності, розуміє професіоналізм як результат професійної діяльності з певними характеристиками, який до того ж повинен бути отриманий за допомогою сукупності засобів, методів, певних технологій, у використанні яких і реалізується комплекс професійних якостей працівника. З нашої позиції, у даному випадку мова йде про спробу дослідити професійну діяльність працівника з поєднанням компетентнісного підходу разом з діяльнісним (процесним або процесуальним) підходом з акцентом на останньому. Діяльнісний аспект у розумінні професіоналізму публічного службовця передбачає, як

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

зазначалося вище, розуміння професіоналізму за його певними діяльними аспектами, а саме показниками, характеристиками, атрибутами професійної діяльності. Мова йде, іншими словами, про рольове тлумачення професіоналізму публічного службовця. У таких тлумаченнях професіоналізму можна віднайти ті внутрішні та зовнішні фактори, різного характеру умови, видимі та латентні процеси, що зрештою повинні забезпечувати стійке формування професіоналізму працівника в певних організаційних умовах, у певному професійному просторі або професійному середовищі конкретного органу публічної влади. По суті досліджується «професійний стиль діяльності», який, на нашу думку, не завжди піддається алгоритмізації. Вироблення подібного алгоритму може мати навчальне значення, проте з огляду на неповторність управлінських ситуацій застосування означених алгоритмів у професійній діяльності публічних службовців має чималу небезпеку.

У зв'язку з цим постає проблема практичного втілення у професійне життя персоналу органів публічної влади стандартизації їхньої професійної діяльності. Ті спроби, що реалізувалися досі в державній службі України, є досить формальними, такими що ускладнюють їх використання керівниками та працівниками структурних підрозділів органів публічної влади з роботи з персоналом. Головна вада таких експериментів – прагнення уніфікувати діяльність управління, виділити стандартизовані функції, завдання, «бажані» стандарти поведінки, засоби, технології, прийоми, а то й стиль управління (стиль діяльності), коли важко задалегідь співвіднести власне мету, сам процес та результат «стандартної професійної діяльності». Структура управлінської діяльності нам добре відома з теорії, але чи можна унормувати зміст самої діяльності публічного службовця, зважаючи на унікальність управлінських завдань, ситуацій в умовах ієрархічних стосунків в управлінській виконавчій вертикалі державної виконавчої влади та колективної (групової) роботи. «Професійна діяльність державних службовців, – вказує І. С. Еліна, – має відмітну особливість, яка полягає в тому, що вона здійснюється немов би у двох автономних, але взаємодіючих процесах: у процесі інноваційного розвитку та в процесі бюрократичного функціонування держави. У наш час компетентним визнається той спеціаліст органу влади, який згідно зі своїми професійними спроможностями (здатностям та здібностям) й досвіду є адекватним до одного з названих процесів. Аналіз різноманітних професій у системі державної служби дозволяє виділити у державних службовців два типи структури діяльності: консервативний і перемінний. Суб'єкти, які мають перемінну структуру діяльності, належать до «інноваційного» типу, тобто є спеціалістами, без яких неможливе проведення змін професійних норм діяльності згідно з вимогами процесу розвитку організації. Суб'єкти, які володіють

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

стабільною структурою діяльності, є «консерваторами», тобто спеціалістами, які передбачають лише одну послідовність виконання дій». Таким чином, сукупність об'єктивних параметрів та суб'єктивних властивостей структури професійної діяльності публічного службовця визначає її результативність та характеризує не тільки професійну компетентність спеціаліста, а і його професіоналізм, професійну мобільність. У дослідженні І. Є. Еліної робиться спроба визначити зміст сукупності психолого-акмеологічних характеристик діяльності державного службовця, згідно з якими можна оцінити компетентність «інноватора» та «консерватора» [13].

Водночас професіонали високого класу, незалежно від виду їхньої професійної діяльності, виявляють помітну схожість. Це особливості регуляції діяльності, психологічні механізми стимулювання творчої активності, ступінь розвиненості певних якостей, які є відносно незалежними від специфіки виконуваної професійної діяльності, мають властивість інваріантності [20]. Для професіоналів праця є основним джерелом задоволення різних потреб. Професіонал має талант, нестандартне мислення та творчий підхід, професіонал любить свою професію, прагне до особистісного та професійного зростання. Він має професійну рефлексію, цілеспрямований, хоче й може вчитися, уважний, комунікабельний, ерудований, компетентний навіть у суміжних сферах, прагне до оновлення індивідуальних компетентностей, має здоровий глузд та розум, відкритий до засвоєння соціального та професійного досвіду інших, якісно виконує будь-яку роботу, наполегливий та цілеспрямований. Ця схожість, як ми бачимо, однозначно не стосується діяльнісних аспектів процесу управлінської діяльності публічного службовця, а концентрується на особистісних профілях працівників (на структурі особистості професіонала).

Дискусійним є визначення О. Л. Смеляновим компетентності (очевидно професійної) як володіння діячем системою професійних норм, оскільки, на наш погляд, по-перше, норми можуть стосуватися як професії в цілому, так і окремо кожної посади; а по-друге, володіти нормами можна на рівні професійної компетентності, але не вміти їх застосувати на практиці через різні причини об'єктивного та суб'єктивного характеру. До того ж володіння системою професійних норм може також вказувати на володіння публічним службовцем не лише професійною компетентністю, а, наприклад, професійною культурою. Сформована нормосвідомість, а також діяльнісний аспект нормосвідомості – сформованість власне професійних норм у здійсненні процесу професійної діяльності, можуть вказувати й на сформованість у публічного службовця більш комплексних його якостей: професіоналізм, професійну мобільність. Можливо, маються на увазі унормовані якості державного службовця, закріплені в нормативно-правових документах з проходження державної служби. По-третє, чи

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

можна, наприклад, вважати професійною компетентністю відповідність публічного службовця системі норм, наприклад, професійної культури? Традиційний погляд на компоненти професіоналізму відокремлює поняття «професійна компетентність» від поняття «професійна культура». Однак цитоване визначення поняття «професійна компетентність» не відкидає можливості унормування вимог (норм, стандартів) професійної культури в рамках визначення норм, стандартів професійної компетентності публічного службовця, а то й розуміння професійної культури публічного службовця в комплексі його компетентнісних якостей, тобто як знань, умінь та навичок певного змісту. Такий підхід збігається з визначенням змісту комплексу компетентнісних якостей, запропонованих вище.

Онтологію професіоналізму публічного службовця можна побудувати на основі загальної онтології теорії діяльності, коли «кожна діяльність складається з трьох компонентів: праці, пізнання та спілкування. Згідно з цими компонентами діяльність державного службовця триває у трьох вимірах: у праці державного службовця, в пізнанні ним зовнішнього простору і власної праці та у спілкуванні з приводу своєї праці та пізнання [14]. Оскільки професіоналізм публічного службовця складається з професіоналізму його праці, професіоналізму його пізнання та професіоналізму його спілкування, акцентованість на будь-якому з трьох елементів вказує на «акцентований тип професіонала»: або професіонала-виконавця, або професіонала-аналітика, або професіонала-організатора. Без сумніву, означена типологізація видів діяльності має оригінальний характер, оскільки передбачає розуміння основних відмінностей у професійній діяльності великого корпусу публічних службовців: перші думають, другі – організують, а треті – виконують. Тим паче У. Черчіль поділяв чиновників власне на мислителів та діячів, що дозволяє умовно об'єднати організаторів та виконавців або керівників та виконавців. Використовуючи означену ним акцентуацію, інші елементи не повинні ігноруватися, оскільки відбудеться руйнування цілісності професійної діяльності та «деструкція професіоналізму», тобто професійна деформація.

Рівні професійної діяльності державного службовця розуміються як якісно визначені ступені відповідності державного службовця стосовно повноти вимог своєї професійної діяльності, які і є «рівнями професіоналізму державного службовця». Кожний рівень повинен мати такий ступінь якісної визначеності, який би дозволив легко відрізнити один рівень від іншого, повинен бути інваріантним, на рівні більш високого порядку повинні зберігатися здібності більш низьких рівнів [14].

Оригінальним є те, що в професійній діяльності державного службовця О. Л. Ємельянов виділяє два основні рівні професіоналізму:

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

рівень управлінських завдань та рівень управлінських проблем. Автор вводить визначення якості вказаних рівнів. Такий підхід може бути використаний і в публічній службі. Управлінське завдання полягає в наявності управлінського рішення та необхідності його виконання, тобто у випадку виникнення ускладнень у виконавській діяльності управлінець має уявлення про те, що і як варто зробити, аби вивести діяльність з ускладнення. Причому, якщо готового рішення немає, управлінець знає, що потрібно зробити, аби його сформулювати, і може це зробити. Це більш складний, але також «рівень завдання». «Управлінська проблема буде полягати у відсутності готового управлінського рішення, у відсутності уявлення про те, як потрібно виходити із ситуації, що склалася. Уміння поставити, а згодом і вирішити управлінську проблему характеризує управлінець більш високого рівня професіоналізму» [14].

Однак вказана композиція взаємозв'язку управлінських проблем та управлінських завдань викликає певні роздуми. Ми погоджуємося з думкою М. Іванцова, який вказує, що до найбільш гострих проблем, пов'язаних із державною (публічною) службою, є розробка таких найважливіших управлінських категорій, як «мета», «завдання», «функція» [19, с. 335]. В умовах виконавчої гілки влади, в якій і провадять свою професійну та посадову діяльність державні службовці, вони переймаються виконанням переважно управлінських функцій та завдань, закріплених у посадових інструкціях. У цих документах визначено також типові функції та завдання державних службовців, їх права та відповідальність. Логічно було б вважати, що вирішення управлінських проблем притаманне публічним службовцям рангу міністра, його заступників, але водночас вони є політичними посадами, а складання посадових інструкцій для цього корпусу керівників навряд чи необхідне, оскільки вони не беруть участі в конкурсах на зайняття посад, не підлягають щорічній оцінці, а відтак детальна формалізація їхньої посадової діяльності навряд чи необхідна та навряд чи можлива взагалі. Тут доцільно говорити про співвідношення між стратегічним баченням і тактичними діями в умовах наявності безлічі поточних проблем.

Інший аспект – наскільки правильно вищі кадри публічного управління визначають його цілі. Якщо цілі визначені неправильно, то робота нижчих ешелонів апарату публічної влади, що вирішують управлінські завдання, матиме куди більше передумов вважатися професійною згідно з процесом діяльності та непрофесійною згідно з отриманими результатами. Якщо ж таку теоретичну конструкцію спроектувати на діяльність голів місцевих державних адміністрацій, то вони, з одного боку, мусять виконувати завдання вищих органів державної влади (маючи, таким чином, вирішувати управлінські завдання, поставлені «зверху»); а з іншого боку, на рівні області, району

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

обласного підпорядкування формулювати управлінські проблеми регіонального рівня, вирішувати їх, ставлячи перед підлеглими управлінські завдання. Отже, у такій ситуації, всі керівники мають більше шансів априорі вважатися «професіоналами рівня управлінських проблем», а найнижчі посади міських державних адміністрацій приречені на «професіоналізм управлінських завдань», оскільки визначати та ставити управлінські проблеми вони не можуть згідно з посадовими обов'язками, переважно організаційно-виконавською спрямованістю їхньої посадової діяльності.

Для рівня професіоналізму управлінських завдань характерне вміння державного (публічного) службовця виконувати або реалізовувати доручені йому управлінські рішення. Зростання професіоналізму публічного службовця відповідає його переходу з одного підрівня на інший. Кожний наступний підрівень, зберігаючи можливості попереднього має свої відмінні риси. Пересування всередині кожного підрівня відповідає кількісному ускладненню дій публічного службовця: успішна реалізація конкретного доручення, успішна реалізація типового доручення, успішна реалізація типового доручення із самокорекцією дій, успішна реалізація типового доручення з його тактичною корекцією. Для рівня професіоналізму управлінських проблем характерне вміння державного службовця виконувати нові, нетривіальні доручення, креативність у роботі.

На цьому рівні професіоналізму виділено такі підрівні: службовець набуває досвіду участі в діяльності, що може суттєво змінюватися на основі досвіду участі в попередній діяльності; службовець набуває співучасть у процесі зміни попередньої діяльності; службовець набуває здатність до самооцінювання попередньої діяльності; службовець набуває здатність легко переходити з одного підрівня на інший з адекватним типом перебування на кожному з підрівнів. Він вміє вирішувати проблеми і виконувати завдання. Коли необхідно, він реалізує тип виконання завдань у діяльності, а якщо необхідно, то переходить до постановки та вирішення проблем. Набувається певна завершеність, цілісність перебування в діяльності, актуальність якої зростає в умовах децентралізації влади в Україні, зростання вирогідності міжпрофесійного типу професійної мобільності службовців між органами влади.

Визнаючи теоретичну цінність вказаної класифікації рівнів сформованості професіоналізму, зазначимо, що вона поки що непридатна до практичного впровадження в публічній службі України головним чином через нерозробленість методик професійного оцінювання такого явища, як «реалізація» (що має в основі процесуальне, діяльнісне, операційне, рольове сприйняття посадової діяльності, передбачаючи використання оцінювання «рівня досягнення» чогось, оцінювання результативності посадової діяльності згідно з

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

кількісними та якісними показниками за умов успішного керівництва). Таке професійне оцінювання, з теоретичної точки зору, має здійснюватися з урахуванням групової динаміки та взаємодії людей не лише в колективах, а й у самій виконавській вертикалі, із зовнішнім середовищем професії, органу публічної влади. У свою чергу, поняття «доручення» повинне, з нашої позиції, тлумачитися в межах посадової компетенції, у сфері посадових функцій та завдань публічних службовців, оскільки виходити за межі посадової інструкції вони не мають права.

#### **3.2. Професіоналізм і професійна мобільність публічних службовців: співвідношення понять**

З активізацією наукових пошуків у напрямі різних аспектів дослідження професійної мобільності публічного службовця значний інтерес має діяльнісне вираження його професійної мобільності.

Вирішення науково-практичної проблеми діяльнісного визначення професійної мобільності публічного службовця з використанням різних методологічних підходів є актуальним і новаторським. Актуальною залишається методологічна обробка підстав професійної діяльності професійно мобільного працівника – її сенсу, предмета, змісту, методів та інструментів, засобів, технік та інших понять, пошук наукових основ управління професійною мобільністю, закріплених у зразках управлінської практики.

Здійснивши порівняльний, комплексний аналіз, застосувавши метод послідовного зіставлення різноманітних тлумачень поняття «професійна мобільність» із застосуванням системного аналізу, ми обґрунтували опорне значення поняття «професійна мобільність»: якість, властива індивіду; процес індивідуальної та групової професіоналізації кадрів, процес реалізації ними власних якостей, які визначають професійну мобільність індивіда; визначений результат професійної діяльності (реалізований потенціал цього виду мобільності) працівника за певний період; критерій оцінювання діяльності, ефективності роботи персоналу.

Професійна мобільність публічного службовця як інтегративна якість персоналу розуміється нами в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні поняття «професійна мобільність» – це якість індивіда знаходити та змінювати соціальну (професійну) категорію, стан, статус, оволодівати новими формами професійної діяльності. У вузькому значенні поняття «професійна мобільність» – якість індивіда, яка виявляється в набутті ним достатнього власного ресурсу, професійної компетентності, професійного досвіду, що забезпечують результативність професійної діяльності, швидке виконання посадових завдань у межах однієї професії, органу влади, установи, організації.



### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

З науково-практичної точки зору особливу актуальність має діяльнісне (операційне, рольове, процесне) вираження професійної мобільності публічного службовця. Таке завдання виявлятиме деяку схожість з аналогічним вираженням іншої інтегрованої характеристики персоналу – професіоналізму, що більше збігається з вузьким розумінням поняття «професійна мобільність». Широке розуміння поняття «професійна мобільність», включатиме в себе здатність, готовність та можливість людини провадити професійну діяльність у досить широкому контексті, набувати нових компетентностей (соціальних, індивідуальних, особистісних, професійних та ін.) не лише і не тільки в певній одній професії, а й в умовах міжпрофесійних переміщень людини (міжпрофесійного типу професійної мобільності). Умовно кажучи, це – надпрофесіонал або суперпрофесіонал, який здатний працювати в досить широкому спектрі професій. Отже, діяльнісне вираження професійної мобільності з теоретичної точки зору має бути більш широким та виходити за межі діяльнісного вираження поняття «професіоналізм», що традиційно стосується інтегрованих характеристик, властивих працівникам як правило однієї професії.

Спочатку знання розглядалися як найвища цінність і ресурс організації, згодом, і цілком обумовлено – професійна компетентність, професіоналізм. У наші часи найважливішою цінністю можна назвати професійну мобільність людини, що розглядається в складі його соціальної мобільності як індивідуальна якість людини. У педагогічній науці найчастіше вказують на змістовну (сутнісну) та діяльнісну природу професійної компетентності. На наш погляд, діяльнісну структуру професійної мобільності персоналу. Це так звані компетентнісні якості, які, взаємодіючи з ціннісно-орієнтаційними, впливають на сформованість професійної компетентності, професіоналізму та професійної мобільності персоналу. Це здатності і здібності; професійно важливі якості; професійна культура (культурна мобільність); професійна научуваність (академічна мобільність); професійний досвід. Тобто ми можемо говорити про змістовне (сутнісне) та діяльнісне вираження означених вище якостей структури професійної мобільності персоналу, у тому числі й персоналу публічної служби. (До ціннісно-орієнтаційних якостей, що мають ціннісно-орієнтаційний характер і належать до внутрішньої психоемоційної, потребомотиваційної, ціннісно-мотиваційної сфер (або ціннісно-орієнтаційної сфери професійної мобільності) ми віднесли: професійні інтереси; професійні наміри; професійні очікування; професійну спрямованість особи; професійну працездатність; професійну придатність; професійну задоволеність). Професійний досвід є унікальним. Професійний досвід професійно мобільних працівників повинен мати помітну схожість стосовно діяльнісної реалізації

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

професійної компетентності, професійної культури (за аналогією з професійною компетентністю її варто було б називати професійною культурністю або вихованістю), сформованості та діяльнісного прояву інших професійно важливих якостей.

Проблема концептуалізації діяльнісного вираження професійної мобільності публічного службовця, з нашої позиції, вимагає не лише виділення рівнів розуміння поняття «професійна мобільність», а й рівнів її сформованості, що складається із системи вимог до процесу отримання цього результату. Тобто мова йде про сам процес професійної діяльності, основними завданнями якого є становлення особистості професіонала, професійно мобільного працівника та отримання високих результатів професійної діяльності. Вказана система вимог до процесу отримання результату вже не обмежується переліком певних якостей, що вказують на ту або іншу ступінь сформованості професійної мобільності як інтегративної якості, а й вміщує в собі ознаки самого процесу професійної за змістом та результатом діяльності, розуміє професійну мобільність як результат професійної діяльності з певними характеристиками, який до того ж повинен бути отриманий за допомогою сукупності засобів, методів, певних технологій, у використанні яких і реалізується комплекс професійно мобільних якостей працівника органу публічної влади.

Діяльнісний аспект у розумінні професійної мобільності публічного службовця передбачає її розуміння в певних діяльнісних аспектах, а саме – у показниках, характеристиках, атрибутах професійної діяльності. Мова йде, іншими словами, про рольове тлумачення професійної мобільності в її широкому та вузькому розумінні. У таких тлумаченнях професійної мобільності публічного службовця можна віднайти ті внутрішні та зовнішні фактори, різного характеру умови, видимі та латентні процеси, що зрештою повинні забезпечувати стійке формування професійної мобільності працівника в певних професійних, організаційних умовах, у певному професійному просторі або професійному середовищі конкретного органу публічної влади (організації). По суті досліджується розширений аспект «професійного стилю діяльності» публічного службовця, який, з нашої позиції, не завжди піддаватиметься професійно корисній та управлінській алгоритмізації.

Як вказувалося вище, професіонали, незалежно від виду їхньої професійної діяльності, виявляють помітну схожість. Це особливості регуляції діяльності, психологічні механізми стимулювання творчої активності, ступінь розвиненості певних якостей, які є відносно незалежними від специфіки виконуваної професійної діяльності, мають властивість інваріантності. Вироблення алгоритму індивідуального стилю діяльності або узагальненого стилю індивідуальної діяльності професійно мобільного працівника матиме навчальне значення, проте з

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

огляду на неповторність людини, неповторність професійних завдань, процесів та ситуацій, необдумане застосування означених алгоритмів у професійну діяльність публічних службовців матиме чималу небезпеку. У зв'язку з цим постає проблема практичного втілення в професійне життя персоналу органів влади (організацій) стандартів їхньої професійної діяльності. Надлишкова формалізація критеріїв та процесів професійного оцінювання та професійної діяльності публічних службовців створюватиме передумови для відтворення не інноваційної, творчої, а репродуктивної професійної діяльності.

Функціональна структура професійної мобільності публічного службовця може бути подана так: професійна мобільність стосовно застосування вихідних матеріалів, засобів, способів застосування цих засобів, остаточних результатів, шляхів переходу вихідних матеріалів у кінцевий продукт, професійна мобільність працівника (діяльнісний, операційний, процесний, рольовий аспект професійної мобільності з орієнтацією на результат діяльності). Використовуючи деякі підходи [14], зазначимо, що професійну мобільність публічного службовця можна ще поділити на елементи: професійна мобільність відносно розуміння й прийняття змісту норм діяльності (цілей, планів, програм, технологій, методів, підходів, засобів і т. д.) та професійна мобільність стосовно наявності здібностей та здатностей, що вимагаються (змістовий, сутнісний аспект професійної мобільності (структура професійної мобільності персоналу). О. Л. Ємельянов справедливо вказує, що ще більш складним рівнем є система вимог до організації процесу отримання результату професійної діяльності. Пояснюючи зміст цього рівня, науковець зазначає що, результат з такими характеристиками повинен отримуватися за допомогою сукупності методів за умов певного типу розподілу праці, вказані типи пов'язані один з іншим. Найвищий рівень, що зберігає всі попередні вимоги, акцентує увагу на систему вимог до критеріїв організації процесу отримання результату.

#### **3.3. Індивідуальна самоорганізація публічних службовців: синергетичний підхід**

Головним суб'єктом усіх процесів соціального розвитку є людина – надзвичайно складний витвір природи. Людина нерозривно пов'язана із Всесвітом, сама будучи мікрокосмом, тобто принципи її існування такі самі, як і Всесвіту. Тому на основі усвідомлення свого внутрішнього світу людина може зрозуміти всі процеси, що відбуваються в навколишньому середовищі. Більше того, змінюючи власні внутрішні настанови, людина змінює навколишнє середовище, яке, у свою чергу, відповідно впливає на формування внутрішнього світу інших людей.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

Отже, процеси індивідуальної самоорганізації є взаємопов'язаними та взаємозалежними із процесами соціальної самоорганізації.

На думку К. Поппера, «усі соціальні явища і особливо функціонування соціальних інститутів мають бути зрозумілі як результат рішень людських індивідів» [35, с. 68]. При цьому кожен індивід як первинний елемент суспільства сам є складною відкритою нелінійною системою. Отже, перебудовуючи соціальне середовище на рівні елементів (індивідів), змінюючи його властивості, ми можемо змінювати поле можливих шляхів розвитку цього середовища, а також сприяти досягненню бажаних майбутніх станів суспільства як складної системи [24, с. 5]. Як зазначає В. Романов, потенціал людини, що оптимально реалізується, є основним ресурсом потенціалу суспільного розвитку [40]. У свою чергу, використання та активізація потенційних ресурсів суспільства залежить від потенціалу системи публічного управління та безпосередньо від її ключового елементу – системи публічної служби, яка також складається з людських індивідів. Тому очевидно, що від індивідуального потенціалу посадових осіб системи публічної служби, переважно залежатиме, яким чином буде організовано суспільство в цілому. Відповідно надзвичайно важливе значення має задоволення потреби посадових осіб системи публічної служби в самореалізації, у їх прагненні реалізувати свій внутрішній потенціал, виконати своє призначення, що без цілеспрямованої індивідуальної самоорганізації, на наш погляд, є неможливим.

Водночас індивідуальна самоорганізація може успішно здійснюватися лише в тих межах, у яких розгортається сама система (у нашому випадку – система публічної служби), яка власне і задає конкретні параметри самоорганізації. Незважаючи на домінування в системі публічної служби організаційних процесів над самоорганізаційними з огляду на її складність, ієрархічність, законодавче закріплення певних обмежень для службовців тощо, саме це, на наш погляд, задає цілеспрямований орієнтир для індивідуальної самоорганізації посадових осіб органів публічної влади, яка, у свою чергу, є могутнім потенційним резервом кожного індивіда та може бути перетворена на ключовий чинник посилення самоорганізаційних процесів як у самій системі публічної служби, так і суспільстві в цілому. Адже соціальна самоорганізація як процес полягає у формуванні сукупності дій, що ведуть до створення стійких реакцій у системі. Вона ґрунтується на гармонізації суспільних відносин, що включає мінливі в часі пріоритети настанов, інтересів, ціннісних орієнтацій, мотивів і цілей.

Відповідно до синергетичного бачення, людина (в аспекті важкопрогнозованої її поведінки в соціумі) складніша за соціальну групу або суспільство, адже її нелінійність вища. Висока нелінійність означає, що відповідне структурне утворення на своєму рівні організації має більш

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

складний спектр форм-структур і можливих режимів розвитку. Висока нелінійність і цілісність людської індивідуальності втілюється у вільній діяльності людей [24, с. 10]. При цьому людина, як правило, докладає зусиль для виконання тих дій, які сприяють задоволенню її потреб і мають найвищу, на її думку, вірогідність успіху. Тобто якщо результат не має цінності для людини, вона не буде докладати особливих зусиль для його досягнення, і навпаки, за умов високої значущості результату людина витратить значно більші зусилля для його досягнення за рахунок високої мотивації.

Отже, мотивація спонукає особу, соціальну групу до активної діяльності, це процес стимулювання самого себе й інших на діяльність, спрямовану на досягнення індивідуальних і загальних цілей організації. Це позиція, яка змушує людину діяти специфічним цілеспрямованим способом, внутрішній стан, який визначає поведінку особистості. Мотивація обумовлює, на що буде спрямована енергія, активність особи, вибір цілей і способи їх досягнення [27, с. 97]. Як правило, мотивацію пов'язують з дією зовнішніх для людини факторів, а джерелом мотивації вбачають внутрішній світ людини, її потреби, цінності, прагнення. Відповідно мотиви, що спонукають людину до індивідуальної самоорганізації, також лежать у площині зазначених факторів.

Зовнішні мотиваційні фактори щодо професійної та добросовісної праці посадових осіб органів публічної служби загальновідомі, достатньо обґрунтовані з наукового погляду і навіть закріплені в основних нормативно-правових актах з питань проходження служби та подальшого розвитку цього інституту. Основними серед них є: демократична основа в роботі з кадрами; постійна увага до розвитку персоналу, професійного навчання та перспектив кар'єрного зростання; добір на службу за діловими та морально-етичними якостями; оцінка і стимулювання діяльності за досягнутими результатами та методами роботи; піклування про соціальні потреби службовців тощо. Але разом із формуванням дійової системи зовнішніх мотиваційних факторів для виникнення синергетичного ефекту, на наш погляд, слід наполегливо працювати над активізацією розвитку вищих духовних потреб, які можуть стати вагомим мотиваційним чинником для особистості. На нашу думку, саме внутрішньомотиваційні чинники можуть додати потужної енергії в процесі спонукання посадових осіб публічної влади до активізації індивідуальної самоорганізації задля їх власної та всебічної самореалізації в суспільстві і таким чином посилення потенціалу останнього.

Вважаємо, що індивідуальна самоорганізація тісно пов'язана з такими поняттями, як саморозвиток, самовиховання, самовдосконалення та інші, які передбачають систематичну та активну діяльність особистості, спрямовану на формування, розвиток і вдосконалення її позитивних якостей та подолання негативних. Обов'язковими

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

складовими індивідуальної самоорганізації людини є інтелектуальний, емоційний і вольовий розвиток, удосконалення навичок самоконтролю, керування власними думками, почуттями, діями, уміння передбачати перспективні результати своєї діяльності тощо. При цьому індивідуальна самоорганізація відбувається свідомо та переважно на основі власних потреб, цінностей, мотивації тощо. Згідно з теорією американського соціолога А. Маслоу, людина працює для того, щоб задовольняти свої внутрішні потреби. Останньою в ієрархії потреб А. Маслоу є потреба самореалізації – прагнення людини реалізувати свій внутрішній потенціал, виконати своє призначення, що без цілеспрямованої індивідуальної самоорганізації, на наш погляд, є неможливим.

Здатність системи її пристосовуваність до внутрішніх і зовнішніх умов, які постійно змінюються. З огляду на це посадові особи органів публічної влади мають постійно вдосконалювати власну поведінку з урахуванням минулого досвіду в контексті значущих для особи потреб. При цьому важливим фактором їх адаптації в умовах активних соціальних змін мають бути міцні засади внутрішньої організації. Тобто для людини важливо самій в собі знайти таку значущу для неї внутрішню мотивацію щодо активної власної самоорганізації, яка сприятиме самореалізації людини в соціумі.

На нашу думку, одним з основних внутрішньоособистісних мотивів для професійної та доброчесної праці посадових осіб органів публічної влади, що ґрунтується на задоволенні важливих для особи та суспільства потреб, має бути служіння людям (громадянам України). Служіння людям – не тільки через страх або задля грошей, а насамперед через відчуття внутрішньої потреби в якісному виконанні своїх обов'язків заради самовдосконалення та принесення користі суспільству. Тобто як прояв загальнолюдського в людині служіння пов'язане з відчуттям обов'язку не лише перед своєю державою, країною, народом, але й щодо людей, внутрішньої необхідності служіння їм.

Узагалі будь-яка праця як соціальний феномен є служіння іншому або «генералізованому іншому» (Т. Парсонс). Тільки рід у тім, чи стикаєшся ти безпосередньо з тим іншим, чи ні. Наприклад, якщо хірург урятував життя людини, чи пожежний вихопив із полум'я немовля, вони відчувають благородство і важливість їхньої праці. Вдячність конкретних людей, громадська оцінка вчинків чи праці мотивують до якіснішого виконання своїх обов'язків. Посадові особи органів публічної влади, вирішуючи конкретні проблеми громадян, надаючи їм управлінські послуги, ухвалюючи рішення в інтересах суспільства, також належать до категорії людей, які безпосередньо слугують іншим, що має стати додатковим стимулом для їх самореалізації.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

Близьким за своєю психологічною сутністю до мотиву «служіння іншому» є мотив афіліації, який являє собою скерованість особистості, домінуючу рису, що регулює поведінку, а отже, і діяльність. Цей мотив виявляється як прагнення людини налагодити добрі, емоційно позитивні взаємини з людьми. Внутрішньо чи психологічно цей мотив розкривається як почуття прив'язаності, вірності, а зовнішньо – як товариськість, прагнення співробітничати з іншими людьми, постійно бути разом з ними. Любов до людей – найвищий духовний вияв цього мотиву [28, с. 105 – 106]. У синергетиці людей з такими рисами називають люди-атрактори, які цілеспрямовано віддають власну енергію на благо оточення, суспільства. Іще Марк Аврелій писав: «Справжніх благ небагато. Справжнє благо тільки те, що благо та добро для всіх. А тому, якщо хочеш бути корисним, а не шкідливим для людей, роби тільки те, що узгоджено із загальним благом. Хто буде так чинити – отримає благо собі» [44, с. 539]. Отже, у сучасних умовах постає необхідність у спрямуванні вектора розвитку системи публічної служби на вдосконалення внутрішньої сутності службовців та цілеспрямованій допомозі їм в активізації власних можливостей щодо формування цілісного буття.

Погляди класичної педагогіки, психології та медицини, провідних вітчизняних та міжнародних експертів у цих сферах свідчать про те, що у людини існує глибинна потреба у трансцендентному, в існуванні вищого Добра та Справедливості [3, с. 511]. Російська дослідниця В. Василькова на основі аналізу теорії архетипів К. Юнга, які є ефективним засобом інстинктивної адаптації людини до змін, що відбуваються у світі, звертає увагу на значний психотерапевтичний ефект, що виникає в процесі розвитку такого символу, як центр або мета. За К. Юнгом, установлення цілі в душі людини завжди є пошук центру, який передбачає міру в цілісності. Коли людина набуває такого стану – стає цілісною, вона зцілюється, міцніє духом і таким чином набуває спасіння, наближення до святості, тобто до вічного образу Божественного світового порядку [6, с. 367]. Слід також погодитися з твердженням О. Злобіної, що в періоди соціальних трансформацій, різких соціальних змін діяльність особистості щодо впорядкування власного життєвого світу залишається доцільною, хоча і має елементи творчості. Тобто пристосування конкретних людей одночасно починає виконувати функцію відтворення соціального порядку як такого [18, с. 38]. Адже людина, яка живе в гармонії із собою та навколишнім світом, є дуже привабливою для інших і люди бажають з нею спілкуватися та бути на неї схожими. З цього погляду посадові особи владних органів як носії еволюційних змін у суспільстві мають бути прикладом для інших членів суспільства, яке буде змінюватися під впливом їх ставлення до людей та відповідної соціальної самоорганізації. Остання як процес розвитку будь-якої соціальної організації підтримує та посилює прогресивні зміни, що виникли в системі, та забезпечує її

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

функціонування в межах якісно нових параметрів порядку.

Формування індивідуальної самоорганізації посадових осіб органів публічної влади на базі служіння народу України є найбільш сприятливим мотивом з огляду на специфіку діяльності системи публічної служби, де досить гармонійно можна поєднати особисті та суспільні інтереси. Адже у всіх людей від народження закладено прагнення зробити щось добре та корисне для інших, але не у всіх через певні обставини є можливість його реалізувати. Служба в органах публічної влади дозволяє відчувати залежність між досягненням успіху на шляху становлення власної гармонії та активним використанням власних професійних якостей і морально-етичних норм у своїй діяльності. Переймаючись проблемами громадян, роблячи все можливе для задоволення їх інтересів, турбуючись про їх потреби, вирішуючи питання на їх користь, посадові особи владних органів можуть отримати повагу свого народу і в такий спосіб знайти сенс власного й суспільного буття. Головне для службовця як індивіда – відчувати зворотний результат своїх правильних дій стосовно інших людей, тоді виникне прагнення постійно діяти відповідно до законодавства, дотримуючись загальнолюдських моральних цінностей. Саме цей момент є початком дії механізмів самовдосконалення та саморозвитку.

При цьому обов'язково слід продовжувати наполегливо працювати в напрямі створення ефективної системи об'єктивних моральних мотиваційних факторів, які сприяють добросесній праці посадових осіб органів публічної влади. Лише в такому разі можна сподіватися на виникнення синергетичного ефекту в системі «суспільство – публічна служба». Адже феномен синергії або синергетизму розглядається як явище, що виникає від спільної дії декількох різних факторів, у той час як окремо кожний фактор до такого явища не призводить [32, с. 247]. Тому тільки системна робота в напрямі стимулювання посадових осіб органів публічної влади до самовдосконалення, самореалізації та розвитку власної цілісності може дати результат швидкого нагромадження позитивної синергії, так необхідної нашому суспільству.

Перш за все зазначений мотив має стати свідомим прагненням людини до власного розвитку, завдяки якому відбувається подальша оптимізація процесів формування високих професійних, морально-психологічних якостей, вироблення стійкого неприйняття аморальних явищ тощо. Головною проблемою на цьому шляху є те, що неможливо змінити людину, якщо вона сама не хоче змінюватися, не знаходить переваг у новому способі життєдіяльності. Ситуація ускладнюється тим, що в умовах сучасного динамічного та суперечливого життя зміна власних уявлень про домінуючі людські цінності потребує значних особистих вольових зусиль, особливо коли навколишнє середовище переважно орієнтовано на інші, іноді зовсім протилежні цінності. Тому ініціювання процесу індивідуальної самоорганізації посадових осіб владних органів, яка базується на суспільно значущих морально-етичних



### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

категоріях і цінностях, має починатися з роз'яснення переваг якісно нового способу життєдіяльності, який приводить до гармонії особистого та суспільного буття. Один із відомих фахівців у сфері застосування синергетичних підходів Л. Мельник справедливо стверджує: «Людина саме тому творець свого майбутнього, що в її силах творити самого себе на вимоги часу. Це завдання надзвичайної складності. Воно під силу тільки тим, хто в змозі знати, хотіти та вміти вже сьогодні те, чого потребує завтра. Знати – щоб хотіти, хотіти – щоб вміти» [32, с. 278].

На наш погляд, якщо людина наполегливо реалізує свій потенціал у тому, що їй до душі, то це заняття перетворюється на творчість, мистецтво. Проблема розкриття творчого потенціалу особистості, особливо менеджера, є проблемою не тільки організації, суспільства, а й самої людини. Творчий людський фактор став вирішальною умовою успіху будь-якої організації. Саме цінності в суспільстві, організації мотивують особистість до самовдосконалення, саморозвитку, самореалізації, до вибору оптимальних технологій роботи над собою, планування особистого часу, утвердження принципів самоконтролю. Наявність мотиваційного клімату в організації, відповідних цінностей та умов дозволяють зосередити увагу працівників на тих якостях особистості, які необхідно розвивати в собі для належної професійної діяльності, свідомо будувати свою кар'єру та власну долю [43, с. 198]. Отже, з одного боку, самореалізація відбувається там, де людина відчуває свою значущість і потрібність, а з іншого – самореалізація потребує терпіння, наполегливості та невпинного розвитку знань, здібностей та їх постійного застосування на практиці. Фактично самореалізація – це захоплення, що переростає в професійну діяльність, доведено до стану творчого мистецтва.

На думку О. Князевої, людина має два горизонти – горизонт знання і горизонт віри, які не перетинаються і не суперечать один одному, існуючи одночасно. Горизонт знання визначається тим, що людина може знати, що майбутнє має альтернативи, що її життєвий шлях не визначений наперед. Горизонт віри визначається тим, що людина може вірити у свою наперед передбачену долю. Ці два горизонти є передумовою ідеї С. Курдюмова, що синергетика зі своєю здатністю відкриття конструктивних принципів коеволюції складних систем дозволяє конструювати бажане майбутнє і тим самим дозволяє впливати на майбутнє [36, с. 62]. Тобто людина у своїх процесах сприйняття та мислення не стільки відображає навколишній світ, скільки створює його. Такі відомі ще із стародавніх часів тези, що «індивідуум і світ створюють один одного», а також «змінюючи себе, ми змінюємо світ навколо себе», є не просто модними гаслами, а фактично підтвердженням важливого синергетичного принципу, що не тільки параметри порядку визначають поведінку окремих елементів, а й кожен елемент робить внесок у визначення параметрів порядку як динамічних характеристик

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

системи. Більше того, у стані нестійкості (поблизу біфуркації або моменту загострення) поведінка окремого елемента може бути суттєвою, детермінувати становлення нового колективного зразка поведінки [24, с. 9]. Таким чином, парадигма «служіння», відкриває якісно нові можливості службовцям для самореалізації, саморозвитку тощо. На наш погляд, коли посадова особа публічної служби чітко усвідомлює, що вона виступає активним суб'єктом будівництва як власного, так і суспільного майбутнього, тоді фактично з'являється додатковий стимул для розкриття творчих здібностей людини. Її активізація щодо власної самоорганізації обумовлена розумінням того, що життя надає безмежні варіанти (особливо в процесі здійснення публічного управління) для виявлення її кращих якостей, що, у свою чергу, викликає потребу до перманентного всебічного розвитку особистості службовця, додає цілеспрямованості його професійній діяльності в напрямі суспільного служіння.

Е. Князева та С. Курдюмов наголошують, що знаючи спектр структур-атракторів розвитку, людина може уявити, яким чином має будуватися бажана для неї організація елементів світу. І найголовніше – діючи від цілей-атракторів, від ідеалу, вона набуває можливості правильно ініціювати бажані напрямки самоструктуризації системи вже сьогодні, не очікуючи здійснення тривалого процесу їх власного виходу на необхідні атрактори [25, с. 161]. Це положення синергетичної парадигми особливо стосується посадових осіб системи публічної служби як основних носіїв суспільних перетворень.

В аспекті реалізації індивідуального потенціалу службовців слід наголосити на понятті «проактивність», що в буквальному розумінні означає активність для майбутнього. Для сучасних управлінців ця якість особливо важлива, оскільки їхня діяльність пов'язана з життям багатьох сотен, тисяч і мільйонів людей країни не тільки сьогодні, а й у майбутньому – завтра, через місяць, рік, десятиліття. Звідси – імператив проактивності, фундаментальною основою якого є свідома потреба забезпечення стійкості в життєдіяльності та здатність її реалізації в умовах невизначеності, яке несе майбутнє [40]. У синергетичній парадигмі важливою є теза, що люди змінюють майбутнє, діючи сьогодні.

У новітній літературі перелік визначень людської особистості поповнився новим її виміром – «синергетична людина», тобто така, яка прагне жити за законами цілісності, відтворює себе в просторі й часі як сутність, що самоідентифікується, самовідтворюється і самопокладається. Саме ціннісна свідомість надихає індивідуальну активність людей, дає змогу особистості долати фатальну зумовленість власної поведінки зовнішніми факторами, розривати обійми наявних, у тому числі несприятливих обставин свого життя [33, с. 26]. Сучасна людина, коли переконається в ідентичності законів самоорганізації в природі, соціумі, культурі, розвитку психічної сфери, знаходить у такому світосприйнятті надійне раціональне, етичне та естетичне підґрунтя для розуміння свого

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

власного життя в загальному потоці гармонізації та впорядкування буття [6, с. 52]. Так досягається внутрішня гармонія особистості – гармонія із самим собою, яка значною мірою залежить від можливості людини реалізувати себе в соціумі, від розкриття свого таланту на користь суспільству. При цьому внутрішня гармонія особистості залежить не тільки від добробуту та певних матеріальних факторів, тобто від того, що насамперед забезпечує фізіологічне існування людини. Пріоритетом стає розвиток духовних якостей, прагнення зрозуміти сенс власного буття, забезпечити свою неповторність, оригінальну індивідуальність у процесі виконання своїх обов'язків.

Отже, в сучасних умовах постає необхідність у спрямуванні вектора розвитку системи публічної служби на вдосконалення внутрішньої сутності посадових осіб та цілеспрямованій допомозі їм в активізації власних можливостей щодо формування цілісного буття та соціальної самореалізації. Акцент у роботі з кадрами на самовиховання та самоорганізацію особи, розвиток її інтуїції та творчого мислення, перебудову особистісних настанов та стереотипів відповідно до вимог сучасності враховує внутрішні мотиви індивідуума і за умов потрапляння в резонанс із зовнішніми мотиваційними факторами ефективного розвитку публічної служби забезпечує таку поведінку посадової особи, яка відповідає суспільним очікуванням громадян.

Водночас людська поведінка – це не тільки причина, але й наслідок соціальних та соціокультурних процесів, що висувають обов'язкові вимоги – дотримуватись певних норм, заборон, зразків, орієнтуватися на загальнолюдські й професійні цінності. Мотивація поведінки рідко буває фіксованою реакцією, певним автоматичним рефлексом. Тому Н. Липовська справедливо вважає, що найбільш адекватним є розуміння мотиву як усвідомленого динамічного явища [27, с. 119]. На зміну класичному статичному порядку приходять динамічна організованість. Стійкість у мінливому середовищі виникає та підтримується тільки за рахунок безперервного прогресуючого розвитку посадових осіб публічної служби, які несуть відповідальність за свої дії та поведінку.

Практика розвинених демократичних країн свідчить, що ефективну модель відповідальної адміністративної поведінки забезпечує поєднання моральної і правової регуляції. Етичний компонент адміністративної поведінки, як вияв моральної свободи посадової особи, надає їй широке поле вибору в ситуації моральної колізії. Це, з одного боку, забезпечує їй відчуття власної значущості в процесі прийняття рішень, з іншого – передбачає свідому відповідальність за результати і наслідки професійної діяльності. Однак така відповідальність залежить від рівня моральної зрілості службовця, його здатності бути моральним суб'єктом. Тому друга, правова складова системи регуляції службової поведінки виконує компенсаторну роль – визначає формальні межі «силового поля» стримувань та можливих протидій порушенням з боку

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

посадової особи [41, с. 84]. Якщо ці важливі складові посилюються свідомою особистою мотивацією суспільного служіння, можна сподіватися на виникнення синергетичного ефекту в системі «суспільство – публічна служба».

Водночас подальша ефективність цього процесу залежить від безперервного творчого пошуку шляхів підтримки позитивної мотивації службовців. Адже в будь-якій соціальній системі завдяки різного роду флуктуаціям можуть виникати та мати тенденцію до посилення процеси деструктивного характеру. Зокрема, в системі публічної служби це може знаходити прояв у бюрократизмі, імітації керування, замиканні служби в органах влади на собі тощо. На процеси індивідуальної самоорганізації деструктивно також впливає тривожний емоційний стан суспільства (зокрема, в кризові періоди його розвитку), подвійні стандарти в діях керівників, неблагополучна моральна атмосфера в колективі або родині, ідеологія ЗМІ, яка розкладає моральні підвалини, тощо. Тому тільки системна робота, спрямована на стимулювання прагнення посадових осіб публічної служби до самовдосконалення, самореалізації та розвитку власних моральних і професійних якостей, може дати результат швидкого нагромадження позитивної синергії, так необхідної нашому суспільству. Тільки за умов комплексного цілеспрямованого й творчого підходу до цього динамічного процесу досягається підвищення власної активності особи, яка має усвідомлювати, що для того, аби не деградувати, необхідно постійно працювати над собою. Замало навіть простого збереження рівноваги.

Загальновідомо, що коли збереження рівноваги перетворюється на самоціль існування системи, віднімаючи всі її ресурси й життєві сили, скоріше за все вдається досягти протилежного результату: сталість системи стрімко наближається до критичної межі. Це загальна закономірність для будь-яких систем – від біологічних організмів до технічних і соціальних структур. Той, кому хоч раз у житті довелося їздити на велосипеді, знає як важко (майже неможливо) утримати рівновагу, стоячи на місці. І тільки рух вперед різко зменшує навантаження на «компенсаційну складову» і збільшує стійкість системи. Чим швидше їде велосипед, тим важче його вивести із стану рівноваги, тобто він постійно виходить із цього стану, але тільки в потрібному напрямку, рухаючись уперед [32, с. 158 – 159]. Тобто для безперервного розвитку в будь-якій сфері життєдіяльності необхідна постійна практика та наполегливі індивідуальні зусилля задля формування гармонії з навколишнім світом і власної самореалізації в ньому. Паралельно необхідно поступово вибудовувати таку систему організації роботи владних структур, яка стимулюватиме службовців постійно працювати над «створенням самого себе», насамперед заради почуття задоволення від результатів своєї діяльності.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

Таким чином, рівень соціальної самоорганізації в системі публічної влади можна значно посилити завдяки активізації індивідуальної самоорганізації службовців на основі системної реалізації парадигми «служіння народу», яка, по-перше, відповідає внутрішнім тенденціям розвитку посадових осіб як можливості максимальної власної самореалізації, розкриття своїх здібностей, таланту, досягнення внутрішньої гармонії тощо, а по-друге, відповідає соціальному призначенню публічної служби, яка покликана бути носієм суспільних змін. На нашу думку, концептуальними засадами в процесі сприяння індивідуальної самоорганізації посадових осіб системи публічної служби мають бути:

- цілеспрямоване роз'яснення переваг якісно нового способу життєдіяльності, який сприятиме гармонізації особистого та суспільного буття;
- системне формування серед посадових осіб публічної служби ідеології творчої особистості, яка переорієнтує кожного службовця на активного суб'єкта будівництва як власного, так і суспільного майбутнього;
- створення в системі публічної служби умов для максимальної реалізації права службовця на свободу творчої активності й самореалізації під час виконання службових обов'язків.

Знання мотиваційних факторів, що визначають дії посадових осіб публічної влади, і головне – вміння допомогти прояву їх творчих здібностей та пробудженню внутрішньої потреби в самовдосконаленні має важливе значення для впливу на ці процеси з боку органів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. У цьому контексті актуалізується питання системи духовно-освітнього виховання та розвитку, яка полягає: у всебічному сприянні створенню пізнавального середовища, формуванню духовного світогляду та зростанні освіченої, високодуховної, творчої особистості шляхом вивчення найкращих зразків досвіду благочестя [3, с. 512].

З метою переорієнтації поведінки індивідуального суб'єкта переважно на його внутрішні резерви та власні мотивовані зусилля, на наш погляд, необхідно синтезувати в єдину систему кращі методики, спрямовані на самоорганізацію та самовиховання особи, розвиток її інтуїції та творчого мислення, перебудову її особистісних настанов і стереотипів відповідно до вимог сучасності. У навчально-виховному процесі слід приділити увагу: вивченню загальнозначущих, соціально якісних параметрів особистості в умовах суспільних трансформацій; застосуванню інноваційних методів і практик професійного та морального саморозвитку, планування роботи над собою; вивченню досвіду саморозвитку та самовиховання видатних особистостей – представників обраної професії, мислителів, діячів науки, політики, культури; розкриттю

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

потенційних можливостей особи в напрямі підвищення власної активності у відповідних сферах діяльності тощо. Слід також застосовувати новітні методики, спрямовані на впорядкування процесів мислення та ділового спілкування, активізацію свідомості, розвиток волевих якостей тощо. Не треба боятися органічно поєднувати набуття теоретичних знань з практичними прийомами аутотренінгу, саморегуляції, медитації та інших практик, які давно підтвердили свою ефективність. Отже, комплексне застосування широкого спектру різноманітних методів управління індивідуально-особистісною поведінкою посадових осіб органів публічної влади з акцентом на активізацію індивідуальної самоорганізації дозволить більш ефективно використовувати професійно-кваліфікаційні здібності та потенціал службовців, що, у свою чергу, сприятиме активним процесам соціальної самоорганізації в Україні та швидкому формуванню громадянського суспільства.

#### **Висновок**



**ТАКИМ ЧИНОМ,** професіоналізм (професійна мобільність у її вузькому значенні) публічного службовця детермінується у першу чергу його професійною компетентністю – комплексним поєднанням й високим рівнем: професійних намірів, покликів, інтересів, освітніх потреб, задоволеності від роботи, з професійною спрямованістю особи в цілому, а також високими показниками працездатності, придатності до професії, самоорганізації. Професіоналізм – один із базових професійно-етичних обов'язків публічного службовця. Професіонал у системі публічної служби має сучасний рівень розвитку власної освіти, професійно важливих якостей, професійної культури. Ці якості є результатом сформованості індивідуального професійного досвіду та ефективного розвитку на посаді, вони можуть свідчити про індивідуальний внесок людини у професію публічного службовця. Важливу роль у становленні професіонала відіграє сприятливе професійне середовище публічної служби.

Основне суспільне призначення публічної служби та публічних службовців – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система публічної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців.

**Список використаних джерел до розділу 3:**

1. Акімов О. О. Компетенції як основа психологічної готовності державного службовця до роботи в євроінтеграційних умовах / О. О. Акімов // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : [матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка]. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 90 – 93.
2. Акмеология : учебник / под общ. ред. А. А. Деркача. – Москва : Изд-во РАГС, 2004. – 299 с.
3. Білінська М. М. Духовно-ціннісна компонента магістерської підготовки в Національній академії державного управління при Президентіві України: трансформаційний контент / М. М. Білінська // Акт. пробл. та перспективи розвитку публіч. управління в Україні : матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. 11 жовт. 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаска [та ін.]. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 510 – 514.
4. Бушуев С. Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и системы оценки компетентности проктных менеджеров (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0) / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева. – Київ : ІРІДУМ, 2006. – 208 с.
5. Важность личностных компетенций . – Режим доступа : <http://www.competencies.ru/jooml/content/view/37/55/>.
6. Василевська Т. Е. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції: навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
7. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія / Т. Е. Василевська ; Національна академія держ. управління при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
8. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем (синергетика и теория социальной самоорганизации) / В. В. Василькова. – СПб. : Лань, 1999. – 480 с.
9. Ведущие компетенции руководителя . – Режим доступа : <http://www.people-new.ru/articles/7>.
10. Вересов Н. Н. Психология управления : учебн. пособие / Н. Н. Вересов ; Рос. акад. образования, Моск. психолого-социальный ин-т. – Москва-Воронеж : б/и, 2001. – 174 с.
11. Вещиков С. Базовые компетенции руководителя / Сергей Вещиков, Марк Пальчик, Кира Езерская. – Режим доступа : <http://www.vivakadry.com/47.htm>.
12. Володина Н. Модель компетенций – это не сложно / Наталья Володина. – Режим доступа : <http://www.hrliga.com/index.php?module=news&op=view&id=4316>.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

13. Державна служба : підручник. У 2-х т. / колектив авторів ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, О.Ю. Оболенського, С.М. Серьогіна. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т.1. – 372 с.

14. Державна служба: навчальний посібник .- Кол. авт.; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. – 526 с.

15. Деркач А. А. Акмеология: пути достижения вершин профессионализма / А. А. Деркач, Н. В. Кузьмина. – Москва : Рос. акад. упр., 1993. – 124 с.

16. Дружилов С. А. Профессиональная компетентность и профессионализм педагога: психологический подход / С. А. Дружилов // Сибирь. Философия. Образование : науч.-публицист. альм. – Новокузнецк : СО РАО : ИПК, 2005. – Вып. 8. – С. 26 – 44.

17. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.

18. Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей . – Режим доступа : [http://www.coe.int/T/R/Clae/%5BRussian\\_doc%5D/Code%20CPLRE\\_Ru.pdf](http://www.coe.int/T/R/Clae/%5BRussian_doc%5D/Code%20CPLRE_Ru.pdf) – Назва з екрану.

19. Елина И. Е. Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих : дисс. ... канд. психол. наук : 19.00.13 / Елина Инна Евгеньевна ; РАГС при Президенте РФ. – Москва, 1999. – 201 с.

20. Емельянов А. Л. Типология уровней профессионализма государственного служащего [Электронный ресурс] / А. Л. Емельянов. – Режим доступа : <http://mmpk1.narod.ru/tugs.htm>.

21. Етика поведінки державних службовців під час виборів / [Нижник Н., Карпенко О., Рудик С. та ін.]. – К. : Асоц. держ. службовців, 1999. – 39 с.

22. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський [та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2007. – 76 с.

23. Жилин Д. М. Теория систем: опыт построения курса / Д. М. Жилин. – изд. 5-е, испр. – Москва : Либроком, 2010. – 176 с.

24. Загальні правила поведінки державного службовця // Офіційний вісник України від 03.12.2010. – 2010. – № 90. – С. 211, Ст. 3208.

25. Зимняя И. А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования [Электронный ресурс] / И. А. Зимняя. – Режим доступа : <http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm>.

26. Злобина Е. Личностная составляющая общественных изменений: социологический контекст / Е. Злобина // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. – № 3. – С. 32 – 45.



### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

27. Иванцов М. В. Менеджеризм как идеологический императив современного государственного управления / М. В. Иванцов // Социально-гуманитарные знания. – 2010. – № 6. – С. 331 – 336.
28. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С.М. Сergyоgін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С.М. Сergyоgіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
29. Казарян М. Ю. Особенности социальных представлений о профессионализме [Электронный ресурс] / М. Ю. Казарян // 2-я международ. науч. интернет-конф. «Профессиональное самосознание и экономическое поведение личности». – Режим доступа : <http://konfer.narod.ru/kazar.htm>.
30. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. – Київ : Київськ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. – 390 с.
31. Климов Е. А. Психология профессионального самоопределения : учеб. пособие / Е. А. Климов. – Москва : Академия, 2004. – 304 с.
32. Ключевые компетенции // Marketopedia. – Режим доступа : <http://www.marketopedia.ru/40-klyuchevye-kompetencii.html>.
33. Князева Е. Н. Козволюция: человек как соучастник козволюционных процессов / Е. Н. Князева, С. П. Курдюмов // Устойчивое развитие. Наука и практика. – 2002. – № 1. – С. 5 – 18.
34. Князева Е. Н. Основания синергетики. Синергетическое мировидение / Е. Князева, С. Курдюмов. – Москва : КомКнига, 2005. – 240 с.
35. Коврига А. Построение институтов профессионализации государственного сектора в посткоммунистических государствах / А. Коврига, Ш. Уайман ; пер. с англ. // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? – М. : Права человека, 2001. – С. 407–459.
36. Колтун В. Удосконалення державної служби як соціально-етичного феномена / В. Колтун // Командор. – 2001. – № 1. – С. 5–8.
37. Конвенция ООН против коррупции . – Режим доступа : <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption>.
38. Кони А. Ф. Уголовный процесс: нравственные начала / А. Ф. Кони. – [2-е изд., испр.]. – М. : Современ. гуманит. ун-т, 2006. – 150 с.
39. Крисяк С. В. Державне управління освітою : навч. посіб. / С. В. Крисяк. – Київ : НАДУ, 2009. – 220 с.
40. Липовська Н. А. Соціально-психологічний потенціал митників: діагностика та управління : монографія / Н. А. Липовська. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2005. – 225 с.
41. Лозниця В. С. Психологія менеджменту : навч. посіб. / В. С. Лозниця. – Київ : ЕксОб, 2000. – 512 с.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

42. Малый экономический глоссарий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vocable.ru/dictionary/660/word/%CA%EE%EC%EF%E5%F2%E5%ED%F6%E8%E8>.
43. Мамут Л. С. Государство: полюсы представлений / Л. С. Мамут // Обществ. науки и современность. – 1996. – № 4 – С. 45–54.
44. Маркова А. К. Психология профессионализма / А. К. Маркова. – Москва : Знание, 1996. – 306 с.
45. Маркова А. К. Становление и развитие профессионала в ходе обучения. Профориентация. Профессиональное образование, профессиональное обучение [Электронный ресурс] / А. К. Маркова. – Режим доступа : <http://psychological.ucoz.ua/publ/56-1-0-123>.
46. Мельник Л. Г. Фундаментальные основы развития / Л. Г. Мельник. – Сумы : Унив. кн., 2003. – 288 с.
47. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. ; пер. з англ. Д. Склярєнка. – К. : «К.І.С.», 2004. – 328 с.
48. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Сєрьогін, О. В. Антонова, Н. Т. Гончарук та ін. ; за заг. ред. та наук. ред. С. М. Сєрьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 277 с.
49. Пазенок В. Синергетика в контексті становлення нової світоглядної парадигми / В. Пазенок // Вища освіта України. – 2003. – № 3. – С. 21 – 27.
50. Попок И. Компетенции – кто они? [Электронный ресурс] / И. Попок. – Режим доступа : <http://pr-gost-blogs.livejournal.com/50492.html>.
51. Поппер К. Открытое общество и его враги : пер. с англ. В 2 т. Т. 1 / К. Поппер. – Москва : Культур. инициатива, 1992. – 446 с.
52. Прісняков В. Ф. Виклики сучасності: Математичні моделі. Оптимальні вирішення / В. Ф. Прісняков. – Дніпропетровськ : Вид-во ДНУ, 2007. – 211 с.
53. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
54. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Офіційний вісник України від 22.06.2012. – 2012 р. – № 45. – С. 82, Ст. 1739.
55. Профессиональные компетенции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.smart-edu.com/index.php/professionalnye-kompetentsii/professionalnye-kompetentsii.html>.
56. Рибалка В. В. Психологія розвитку творчої особистості : навч. посіб. / В. В. Рибалка. – Київ : ІЗМН, 1996. – 286 с.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

57. Розвиток та модернізація системи навчання та підвищення кваліфікації – запорука професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад – Режим доступу : <http://obolon.kievcity.gov.ua/content/rozvytok-ta-modernizaciya-systemy-navchannya-ta-pidvyshchennya-kvalifikacii--zaporu>.

58. Романов В. Л. Управление и самоорганизация в процессе административной реформы [Электронный ресурс]/ В. Л. Романов. – Режим доступа : [spkurdyumov.narod.ru](http://spkurdyumov.narod.ru).

59. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : моногр. / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.

60. Рудакевич М. І. Етика державної служби (зарубіжний досвід)/ М.І.Рудакевич. – К. : [б. в.], 2002. – 108 с.

61. Рудакевич М. І. Засади морально-правового регулювання поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування / М. І. Рудакевич // Теорія та практика держ. служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 19 – 20 верес. 2008 р. / за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 84 – 86.

62. Сартакова Е. М. Социально-личностные компетенции и условия их развития [Электронный ресурс] / Сартакова Елена Михайловна // Журн. науч. публикаций аспирантов и докторантов. – Режим доступа : <http://www.jurnal.org/articles/2008/ped23.html>.

63. Теория организации : учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. – Москва : Изд-во РАГС, 2007. – 456 с.

64. Толстой Л. Н. Об истине, жизни и поведении / Л. Н. Толстой. – Москва : Эксмо, 2006. – 992 с.

65. Управление персоналом : учебник для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – 2-е изд., переработ. и дополн. – Москва : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.

66. Хуторский А. В. Дидактическая эвристика. Теория и технология креативного обучения / А. В. Хуторский. – Москва : Изд-во МГУ, 2003. – 416 с.

67. Цергой Т. А. Особенности становления личностных компонентов профессионализма в условиях ситуативной заданности выбора сферы профессиональной деятельности : автореф. дисс. ... канд. психол. наук : 19.00.01 / Цергой Тереза Александровна ; ГОУ ВПО «Кубанский гос. ун-т». – Краснодар, 2008. – 23 с.

68. Шпекторенко І. В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І. В. Шпекторенко. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – 242 с.

69. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : спец.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

25.00.03 – державна служба / І. В. Шпекторенко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2012. – 36 с.

70. Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Э. Г. Юдин. – Москва : Эдиториал УРСС, 1997. – 444 с.

71. Квітка С. А. Синергетика глобалізації та державне управління: методологічні аспекти. / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 3. – С. 13–18.

72. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame / ROI, Dutch Institute for Public Administration. – The Hague : Centre for Public Leadership, 2004. – 215 p.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців в умовах системних реформ**

#### **Запитання для самоперевірки**

1. У чому полягає сутність понять «професійна компетентність», «професіоналізм», «професійна мобільність»?
2. Які сфери включає в себе професіоналізм?
3. На підставі розвитку яких якостей публічного службовця варто розвивати його професійну мобільність у її вузькому розумінні?
4. Яким чином, на Вашу думку, взаємопов'язані професіоналізм, професійна мобільність та самоорганізація публічних службовців?
5. У чому полягає сутність поняття «професійна задоволеність» і яким чином вона може проявлятися у публічних службовців?
6. Яким чином пов'язані між собою внутрішня мотивація публічного службовця та його потреби?
7. Що являє собою явище і сенс служіння людям? Які професійно важливі якості потрібні публічному службовцю для здійснення місії служіння громадянам?
8. Назвіть основні риси професіоналізму рівня управлінських завдань.
9. Які засоби можна використати для підвищення рівня соціальної самоорганізації в системі публічної влади?
10. У чому полягає роль індивідуального потенціалу публічних службовців у забезпеченні проактивності їхньої професійної діяльності?
11. Згідно з якими якостями можна виміряти психологічної готовності публічних службовців до професійної діяльності?
12. Назвіть провідні компетенції керівника у системі публічної служби.
13. Яка роль етики публічних службовців в формуванні демократичної держави?
14. Якими є основні етичні стандарти поведінки державного службовця України?
15. Що є професійним призначенням публічних службовців? Чому?
16. Яким чином співвідносяться професіоналізм та моральність?
17. Які вимоги, перш за все, мають, на Вашу думку, фіксуватися в Етичних кодексах організацій?
18. Які механізми контролю за виконанням Етичного кодексу є, на Ваш погляд, найбільш дієвими і ефективними? Обґрунтуйте свою позицію.
19. Які функції має виконувати кодекс етичної поведінки публічних службовців?

## Розділ 4. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

### 4.1. Управління персоналом як система

Реформування системи управління персоналом на державній службі є пріоритетним напрямом модернізації державної служби України. Однією з важливих складових розвитку держави не без підстав вважають кадрове забезпечення реформ, активізація і професіоналізм державних службовців, нарощування та ефективне використання кадрів. Від професіоналізму кадрового потенціалу державного управління залежить конкурентоспроможність держави. Тому ключовим завданням керівників державних органів та органів місцевого самоврядування є розробка й впровадження ефективної системи управління персоналом.

**Управління персоналом** – процес, спрямований на розробку і впровадження формальних систем, що забезпечують результативне та ефективне використання людського потенціалу для досягнення організаційних цілей. Управління персоналом – це найважливіша складова частина системи управління будь-якої організації, у тому числі державного органу та органу місцевого самоврядування. Згідно з системним підходом як науковою концепцією, усі організації є відкритими системами.

**Система** (від грец. systema – ціле, складене з частин; з'єднання) – це певна цілісність, що складається із взаємопов'язаних і взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій вклад у характеристики цілого. Відповідно до теорії систем, діяльність організації описується в термінах вхідних ресурсів, процесу їхньої трансформації та ресурсів, що виходять, зворотного зв'язку із зовнішнім середовищем.

**Вхідні ресурси** – компоненти, які надходять у систему (матеріали, фінанси, люди, документи, інформація тощо) та забезпечують діяльність організації. **Під процесом трансформації** розуміється використання менеджментом організації технологій для перетворення вхідних ресурсів у готові товари та послуги. Тобто **вихідні ресурси** – результати діяльності організації. **Зворотний зв'язок** – це інформація про отримані організацією результати, саме ця інформація впливає на подальший вибір вхідних ресурсів та напрями вдосконалення технологій, що використовуються. Важливими категоріями системного підходу є:

- відкрита і закрита системи;
- ентропія;
- синергія;
- підсистема.

Функціонування **відкритої системи** передбачає її взаємодію із зовнішнім середовищем. Ігнорування факторів зовнішнього середовища

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

може стати однією з причин фіаско організації. Крім того, відкриті системи мають здатність пристосовуватися (адаптуватися) до змін зовнішнього середовища. **Закриті системи** мають жорсткі фіксовані межі, їхні дії відносно незалежні від впливу зовнішнього середовища.

**Ентропія** – універсальна властивість усіх систем, що відбиває їхню тенденцію до поступового «виснаження» і смерті. За умови відсутності ресурсів, які б надходили із зовнішнього середовища, система рано чи пізно гине. Керівники організацій та її структурних підрозділів мають здійснювати безперервний моніторинг середовища, вміти адаптуватися до змін та ефективно взаємодіяти з цим середовищем.

**Синергія** означає, що система як єдине ціле дає більший вихід, ніж кожен її елемент поодиноці. Синергізм виникає, коли спільна діяльність усіх частин організації приводить до більшого ефекту, ніж сума їхніх окремих дій, що може бути пов'язане зі скороченням витрат, збільшенням частки ринку, удосконалюванням технологій виробництва або управління.

**Підсистеми** – частини єдиної системи, функціонування яких взаємозалежні. Зміна будь-якого елемента підсистеми неминуче зачіпає й інші. За допомогою формування структури організації (спеціалізація і формалізація робочих завдань, департаменталізація, побудова командного ланцюжка, визначення норм керованості, централізація і децентралізація прийняття рішень) керівництвом створюються підсистеми всередині самої організації. Своєю чергою, підсистеми можуть складатися з дрібніших підсистем і елементів та самі бути системами.

#### Визначення



**Система** (від грец. systema – ціле, складене з частин; з'єднання) – це певна цілісність, що складається із взаємопов'язаних і взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій вклад у характеристики цілого.

**Ентропія** – універсальна властивість усіх систем, що відбиває їхню тенденцію до поступового «виснаження» і смерті.

**Синергія** означає, що система як єдине ціле дає більший вихід, ніж кожен її елемент поодиноці.

**Системне мислення** – це здатність побачити синергію цілого, а не тільки його окремі частини, це також вміння підтримувати зміни системних патернів.

Розуміння сутності системного підходу до управління організаціями та його основних категорій сприяє розвитку системного мислення. **Системне мислення** – це здатність побачити синергію цілого, а не тільки його окремі частини, це також вміння підтримувати зміни

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

системних патернів. Системне мислення дозволяє керівникові правильно оцінювати динаміку розвитку організації, характер взаємозв'язку між частинами, що складають цілісну систему. Системний підхід до управління організацією, в тому числі до управління персоналом, дозволить уникнути запровадження змін, які викличуть негативні наслідки. Система управління персоналом повинна розглядатися як підсистема управління організації в цілому

**Управління персоналом** являє собою функціональну підсистему системи управління державних органів та органів місцевого самоврядування. Систему управління персоналом як відкриту систему наведено на рис. 4.1. Систему управління персоналом включає ряд обов'язкових елементів:

- суб'єкт управління;
- об'єкт управління;
- зв'язок між суб'єктом і об'єктом управління;
- зворотній зв'язок.

**Суб'єкт управління** (керівний елемент) є носієм функцій управління персоналом. Зовнішніми суб'єктами (регуляторами) є держава й органи державного управління, які приймають закони, інші нормативно-правові акти, видають накази і розпорядження. До внутрішніх суб'єктів відносяться керівник, його заступники, керівники структурних підрозділів державних органів та органів місцевого самоврядування.

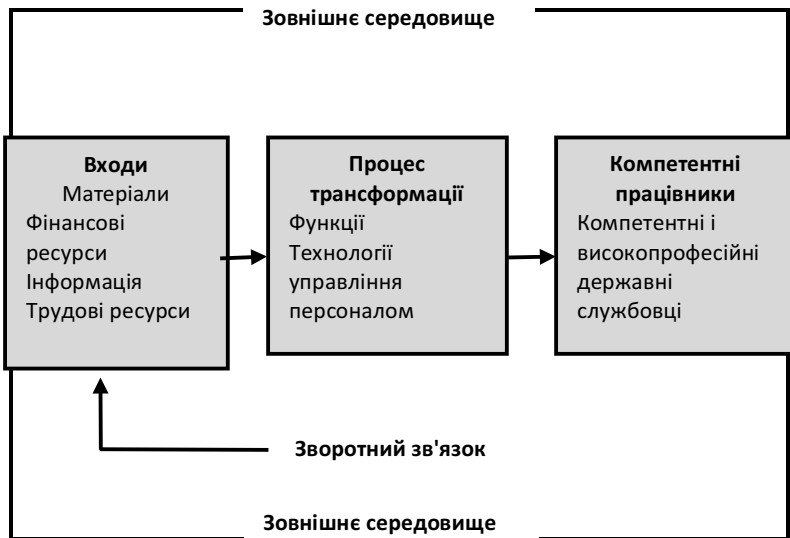


Рис. 4.1. Управління персоналом як відкрита система



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

**Об'єкт управління** (керований елемент) включає соціально-економічні відносини та персонал. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу», до персоналу державного органу належать як державні службовці, так і інші працівники, які виконують функції з обслуговування.

Відповідно до цього можна виділити три складові об'єкта управління:

- управління особистістю;
- управління персоналом формальних (структурних підрозділів, команд) та неформальних груп;
- управління персоналом організації у цілому (трудоим колективом).

Об'єкти системи управління персоналом перебувають у постійному взаємозв'язку один з одним, в результаті чого виникають різні процеси руху персоналу.

Підсистеми та елементи системи управління персоналом органів державного управління:

1. Суб'єкт управління персоналом – керівники державних органів, їх заступники, керівники структурних підрозділів.
2. Підсистема нормативно-правового, науково-методичного, інформаційного та соціально-психологічного забезпечення управління персоналом державної служби:

— **нормативно-правове забезпечення управління персоналом** включає Конституцію України, закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Національної державної служби (далі – НАДС), акти інших державних органів;

— **науково-методичне забезпечення системи управління персоналом** охоплює всі ланки підготовки, спеціалізації й підвищення кваліфікації державних службовців та включає НАДС, мережу закладів вищої освіти (Національна академія державного управління при Президентові України, регіональні інститути державного управління, інститут підвищення кваліфікації, мережа закладів вищої освіти, що ліцензовані на підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, галузеві заклади вищої і післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації службовців;

— **інформаційне забезпечення системи управління персоналом** передбачає використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (електронне урядування, єдина інформаційна комп'ютерна система «Кадри», публічні електронні послуги та ін.);

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

— *соціально-психологічне забезпечення системи управління персоналом* передбачає впровадження психологічного тестування в процесі відбору персоналу на державну службу, визначення потреб у навчанні тощо.

3. Підсистема стратегічного, тактичного та операційного планування персоналу.

4. Підсистема управління процесами підбору, відбору та призначення на посади державної служби.

5. Підсистема управління розвитком персоналу (професійна орієнтація та соціальна адаптація персоналу, навчання персоналу, оцінювання результатів службової діяльності, службове просування, формування кадрового резерву, підготовка керівних кадрів).

6. Підсистема управління трудовими відносинами (організаційна культура; система комунікацій та взаємовідносин; система прийняття рішень; управління командами, конфліктами та стресами; управління взаємодією з профспілками).

7. Підсистема управління мотивацією персоналу (оплата праці, заохочення і соціальні гарантії).

8. Підсистема регламентування робочого часу, відпочинку, відпусток.

9. Підсистема дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців.

Управління персоналом державних органів та органів місцевого самоврядування здійснюється на підставі основоположних принципів. *Принципи у сфері управління персоналом* – це основні, вихідні положення, що визначають головний зміст практичної діяльності у цій сфері, включаючи побудову системи управління персоналом, механізми її функціонування, організаційну культуру.

До основних принципів системи управління персоналом державної служби належать:

— адаптивність (гнучкість і пристосування управління персоналом до постійно змінюваних умов);

— винагорода персоналу за результатами праці;

— ієрархічність (взаємодія між ланками управління персоналом на різних рівнях);

— колегіальність (взаємодія співробітників служби управління персоналом);

— комплексність (урахування чинників, які впливають на управління персоналом);

— концентрація (ліквідація дублювання і зосередження уваги на управлінні персоналом та виконанні поставлених перед організацією завдань);

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

- оперативність (своєчасне прийняття рішень);
- оптимальність (багатоваріантність і вибір найбільш оптимального варіанта);
- плановість (планування роботи з персоналом);
- добір і розстановка кадрів (відповідність працівників їх кваліфікації і здібностям, потребам та інтересам організації);
- узгодженість (погоджені взаємовідносини між ланками управління персоналом тощо) [2, с. 122].

У процесі управління персоналом органів державної служби використовується набір таких методів:

1. **Адміністративні методи** – спрямовані на прийняття ефективних управлінських рішень, дотримання персоналом державної служби виконавчої дисципліни, порядку, матеріальної, дисциплінарної та адміністративної відповідальності, за допомогою яких реалізуються різні адміністративні заходи впливу на персонал і санкції за невиконання встановленого порядку, що здійснюються на основі правових положень та норм.

2. **Організаційно-розпорядчі методи** – базуються на використанні встановлених організаційних зв'язків, кадрових рішень, резолюцій, наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, контролю за їх виконанням. Вони є методами організаційного і розпорядчого впливу.

3. **Правові методи** – базуються на регулюванні норм права, встановлених для державної служби, та є важливим інструментом формування у персоналу державної служби правової свідомості, правової відповідальності і правової культури. Ці методи повинні постійно застосовуватися під час службової діяльності, є імперативними (обов'язковими для виконання), диспозитивними (передбачають, що можна і чого не можна робити), є рекомендаційними (вказують, як потрібно поводитися згідно з нормами права в тій чи іншій ситуації) і заохочувальними (сприяють заохоченню персоналу, який творчо керується нормами права).

4. **Економічні методи** – стимулюють і підвищують мотивацію персоналу, сприяють зростанню його матеріальної зацікавленості, ефективності й результативності роботи, передбачають підвищення заробітної плати залежно від якості і складності виконуваної роботи, виплату премій, надання різноманітних пільг і заохочень, що витікають із специфіки виконання своїх службових обов'язків, позитивно впливають на результат діяльності кожного працівника.

5. **Соціально-психологічні** – засоби впливу на формування і розвиток працівника, його свідомість та поведінку. Поділяються на соціальні (які використовуються для управління відносинами в колективах і між ними) і психологічні (що регулюють поведінку кожного працівника). Формують творче ставлення персоналу до

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

виконання службових обов'язків, ініціативу і діловитість, створюють умови для розвитку особистості, сприяють поєднанню особистих і колективних інтересів з перевагою інтересів держави та органів державної влади.

6. **Морально-етичні методи** – засоби морального регулювання поведінки персоналу, його стосунки з колегами і вищим керівництвом, передбачають відповідність моральним нормам, визначають поведінку працівника в тій чи іншій ситуації, за певних службових обставин, формують у керівного персоналу державної служби моральну свідомість, націлюють на добросесну поведінку [14, с. 98].

У науковій літературі виділяють дві групи функцій управління персоналом – загальні (універсальні) та специфічні. До **універсальних функцій** належать: планування, організація, керівництво і контроль.

**Планування** – визначення цілей і показників діяльності організації у майбутньому, а також постановка завдань та оцінювання ресурсів, необхідних для їх виконання.

**Організація** – процес розміщення і використання організаційних ресурсів для досягнення стратегічних цілей організації, що виражається в розподіленні праці як по вертикалі, так і по горизонталі, формування структури влади та механізмів координації робочих завдань.

**Керівництво** – управлінська функція, яка припускає використання впливу керівника на мотивацію працівників щодо досягнення цілей. Система керівництва та координації діяльності персоналу включає такі аспекти, як організаційна поведінка, лідерство, мотивація, комунікація, робота в командах. Організаційна культура є набором базових цінностей, переконань, негласних угод і норм, що поділяються усіма членами організації. Організаційна культура багато в чому визначає поведінку персоналу.

**Контроль** – процес систематичного моніторингу діяльності організації, що забезпечує її відповідність цілям, планам і нормативним показникам.

**Загальні функції** реалізуються керівниками всіх рівнів, у тому числі службою управління персоналом. При цьому кожна загальна функція виконується з використанням **спеціалізованих функцій** (планування персоналу, пошук і підбір персоналу, відбір персоналу, прийом на роботу, профорієнтація та адаптація персоналу, навчання персоналу, оцінювання результатів службової діяльності, просування та підготовка керівних кадрів). Спеціалізовані функції реалізуються за допомогою кадрових технологій.

**Технології** (від грец. *techne* – мистецтво, майстерність, вміння) **управління персоналом** – це сукупність методів, здійснюваних у процесі реалізації специфічних функцій (наприклад, технології підбору, відбору, прийому на роботу тощо).


#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

Проведені дослідження показують, що ефективні (високопродуктивні) методики і практика управління персоналом чинить істотний вплив на рівень інтенсивності й результативності праці. Термін "високопродуктивні робочі методики" (highperformance work practices) означає методи та прийоми управління персоналом, упровадження яких приводить до підвищення рівня продуктивності як окремих працівників, так і організації в цілому [34, с. 474].

Виділяють такі види високопродуктивних методик:

- Робочі команди.
- Ротація робочих завдань.
- Високий рівень навчання професійним навичкам.
- Групи для розв'язання проблем.
- Процедури і процеси загального управління якістю (TQM).
- Заохочення до новаторства і творчості.
- Широке залучення співробітників до процесу управління і прийняття рішень, навчання.
- Упровадження пропозицій співробітників.
- Залежність зарплати від рівня продуктивності працівника.
- Навчання співробітників та використання практики наставництва.
- Практика обміну інформацією між співробітниками.
- Перевірка ставлення співробітників до виконуваних завдань.
- Ретельно розроблені процедури найму та відбору працівників.

Отже, система управління персоналом державних органів та органів місцевого самоврядування визначається як комплекс підсистем і елементів управління персоналом та їх відносин, об'єднаних у єдине ціле, що розмежовують сфери управління персоналом на різних рівнях управління. Система управління персоналом державного органу та органу місцевого самоврядування представлена на рис. 4.2.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Система управління персоналом державних органів та органів місцевого самоврядування</b> – комплекс підсистем і елементів управління персоналом та їх відносин, об'єднаних у єдине ціле, що розмежовують сфери управління персоналом на різних рівнях управління</p>
--	---

Як показано на рис. 4.2, на систему управління персоналом мають значний вплив чинники як зовнішнього середовища (макро- та мікросередовище), так само, як і чинники внутрішнього середовища

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

організації. До чинників *макросередовища* відносять: політику, стан економіки, міжнародні події та соціально-культурні фактори. До чинників *мікросередовища* належать: постачальники трудових ресурсів, клієнти як споживачі державних послуг, конкуренти, органи державної служби, профспілки.

До чинників *внутрішнього середовища* відносять внутрішні змінні: цілі (стратегічні цілі державного органу та організації місцевого самоврядування, цілі структурних підрозділів), структуру організації (спеціалізований розподіл праці, сфера контролю), завдання, технології, люди (індивідуальні відмінності, здібності, схильність, потенціал людини, потреби, очікування відносно результатів своєї поведінки, сприйняття, відносини, тобто соціальні установки, цінності). Внутрішні чинники (або змінні) тісно взаємозв'язані між собою.

### 4.2. Стратегічне управління персоналом

*Стратегічне управління персоналом* являє собою комплекс рішень і дій щодо формулювання й реалізації кадрової стратегії, покликаної забезпечити ефективне використання та розвиток інтелектуального капіталу як стратегічного ресурсу для досягнення цілей.

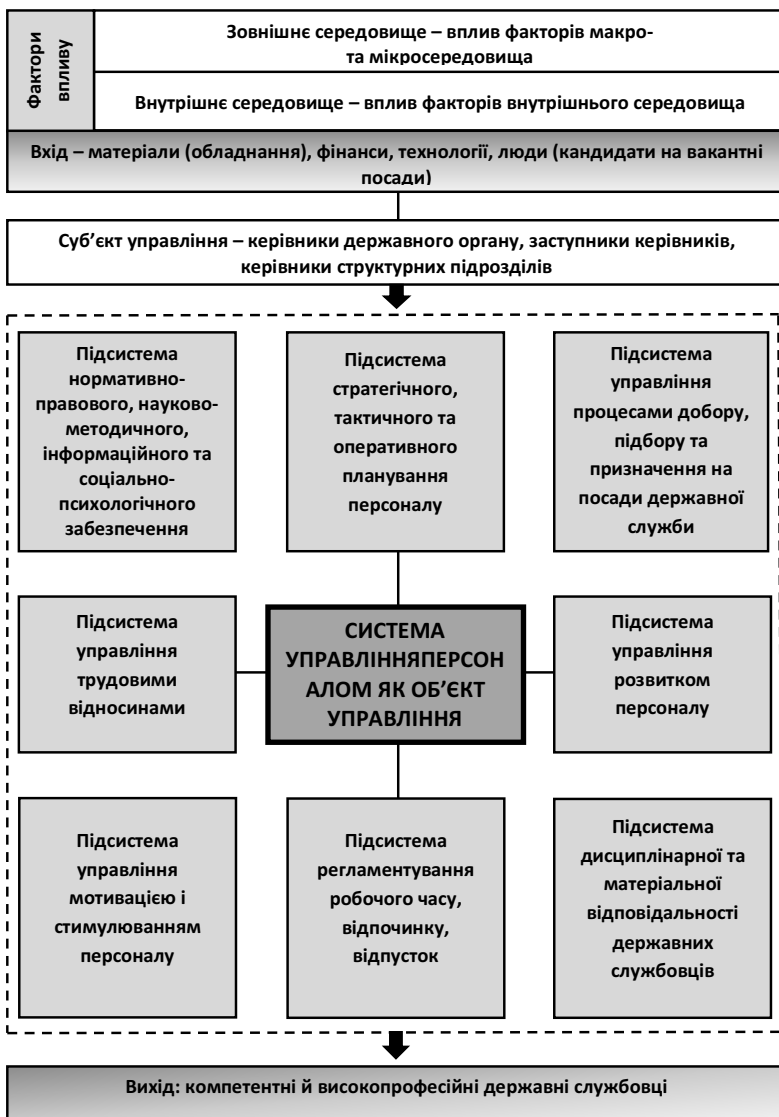
*Інтелектуальний капітал* – це резерв знань, якими володіє організація. Трьома складовими інтелектуального капіталу є: людський, соціальний та організаційний капітали.

*Людський капітал* – знання, вміння, навички, здібності та досвід роботи, якими володіє окрема людина. Нарощування людського капіталу здійснюється шляхом реалізації програм навчання персоналу, надання можливостей індивідуального розвитку, стимулювання праці та створення сприятливих умов трудової діяльності. Високий рівень плінності кадрів призводить до виснаження людського потенціалу.


*Соціальний капітал* – це знання, якими володіє організація в цілому. Соціальний капітал формується і розвивається в процесі взаємодії людей шляхом обміну знаннями та досвідом роботи.

*Організаційний капітал* – це знання, якими володіє організація в цілому і які зберігаються в базі даних у вигляді положень, інструкцій, правил та інших документах організаційного характеру.

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі



*Рис. 4.2. Система управління персоналом державних органів та органів місцевого самоврядування*

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Стратегічне управління персоналом</b> являє собою комплекс рішень і дій щодо формулювання й реалізації кадрової стратегії, покликаної забезпечити ефективне використання та розвиток інтелектуального капіталу як стратегічного ресурсу для досягнення цілей.</p>
--	---

Згідно з М. Армстронгом, концепція інтелектуального капіталу вказує на те, що окремі люди володіють знаннями (людський капітал), які розвиваються шляхом взаємодії між людьми (соціальний капітал), у результаті чого створюється інституціалізоване знання, яким володіє організація (організаційний капітал). Соціальний і організаційний капітали зберігаються в організації тривалий час. Людський капітал – це той «інтелектуальний капітал, котрий щовечора йде додому разом зі співробітником» [4, с. 64,65]. Інтелектуальний капітал має тенденцію до виснаження за умови неефективного управління персоналом. Тому розвиток і нарощування інтелектуального капіталу є стратегічною метою управління персоналом.

В основі стратегічного управління персоналом лежить постановка цілей, формування стратегій і розробка тактики їхньої реалізації. Цілі – це бажаний стан або результат, якого прагне досягти державний орган у майбутньому. Стратегія – це комплексний план розподілу ресурсів, спрямований на досягнення цілей. Тактика – концептуальна дія, яка здійснюється у вигляді одного або ряду конкретних завдань, розробляється на рівні керівників середньої ланки (керівників основних структурних підрозділів). Постановка цілей, формулювання стратегії і розробка тактики їх реалізації є пріоритетними завданнями керівників усіх рівнів управління і служби управління персоналом.

Стратегічний підхід до управління персоналом базується на таких принципах:

- Розгляд персоналу як цінного стратегічного активу.
- Безпосередня участь керівників державного органу та органів місцевого самоврядування і його структурних підрозділів, у тому числі служби управління персоналом, у розробці як загальної стратегії, так і стратегії управління персоналом.
- Відповідність стратегій і цілей управління персоналом загальній стратегії і стратегічним цілям державного органу.
- Акцентування уваги на визначенні і розвитку ключових компетенцій, забезпеченні синергізму видів діяльності як у державному



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

органі в цілому, так і в його структурних підрозділах, що дозволяє пропонувати цінні для споживача послуги.

Ключовими компетенціями у державних органах можуть бути якість надання державних послуг, якість обслуговування клієнтів, високий рівень професійної компетентності персоналу, володіння ефективними кадровими технологіями тощо.

Синергізм досягається шляхом партнерських відносин із персоналом та стейкхолдерами. Створення цінності – це спроможність державного органу створювати цінні для споживачів послуги. Підвищення цінності державних послуг має бути серцевиною стратегії.

Необхідними умовами успішного формування та реалізації стратегій управління державних органів, у тому числі управління персоналом, є:

- Опанування навичок стратегічного лідерства (здатність прогнозувати майбутнє, проявляти гнучкість, мислити стратегічно, взаємодіяти зі співробітниками для досягнення стратегічних цілей).
- Використання сучасних інструментів стратегічного планування.
- Оволодіння прийомами і методами управління змінами.
- Формування адаптивної організаційної культури, яка відповідає стратегії і цілям державного органу.

Процес розробки стратегії включає наступні етапи:

- 1) аналіз і оцінка стратегічного бачення, місії, цілей і стратегій, які наразі існують;
- 2) аналіз зовнішнього середовища й ідентифікація стратегічних факторів – можливостей і загроз;
- 3) аналіз внутрішнього середовища – ідентифікація стратегічних факторів – сильних і слабких сторін;
- 4) визначення нового стратегічного бачення, місії, цілей, основних стратегій;
- 5) формування стратегії на організаційному й функціональному рівнях;
- 6) упровадження стратегії за допомогою зміни організаційної структури, функцій, людських ресурсів, організаційної культури, інформаційних технологій і технологій управління персоналом.

Дотримання послідовності зазначених процесів розробки стратегії – необхідна умова ефективного стратегічного планування. Інструментом стратегічного планування є SWOT-аналіз.

**Стратегічне планування** – це набір цілей, рішень і дій, які ведуть до розробки конкретних стратегій, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. Стратегічне планування має важливе значення, оскільки воно:

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

— є керівництвом до дії. Цілі та плани визначають напрям руху, акцентують увагу персоналу на конкретних завданнях і сприяють концентрації зусиль на їх виконання.

— є джерелом мотивації та залучення. Усвідомлення цілей сприяє ідентифікації працівника з організацією, підвищення рівня мотивації, зниження рівня невизначеності.

— є основою для прийняття рішень. Рішення, що приймаються на всіх рівнях організації, повинні бути спрямовані на реалізацію планів і цілей.

— дозволяє знизити вплив факторів невизначеності зовнішнього і внутрішнього середовища.

— сприяє зведенню до мінімуму втрат, нераціональних дій, неефективного використання ресурсів, у тому числі людських.

— встановлює стандарти діяльності. Цілі визначають результати діяльності і виступають критеріями їхньої оцінки.

Базовими принципами кадрової стратегії в системі загального стратегічного планування є такі:

— організація буде вносити свій вклад у суспільство і дотримуватися принципу законності у питаннях кадрової політики;

— інформація про всі вакантні позиції буде доведена до відома персоналу;

— всі посадові позиції будуть розподілятися лише за заслугами;

— жодна організаційна зміна не може бути здійснена без ретельного обговорення з тими, кого вона може стосуватися безпосередньо;

— оплата праці буде аналогічна кращим показникам у галузі;

— персонал прийме участь у програмах навчання і розвитку для підвищення свого професійного рівня;

— кожен працівник має право на справедливе поводження у питаннях дисципліни [14, с. 17].

Завданнями стратегічного планування управління персоналом є: 1) формулювання загальної стратегії і стратегії управління персоналом (функціональної стратегії); 2) розробка стратегічних, тактичних і оперативних цілей; 3) розробка планів реалізації стратегічних, тактичних і оперативних цілей.

Основними критеріями ефективності цілей є:

• **Конкретність і вимірність** – припускає як кількісне (наприклад, відсотки), так і якісне (словесне) вираження цілей.

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

- **Охоплення всіх ключових результатів** – передбачає виділення кількох ключових сфер. Ключові сфери – це види діяльності, від яких залежать результати досягнень організації.

- **Важкодосяжні, але реальні цілі.** Важкодосяжні (амбітні) цілі є стимулом до досягнення високих стандартів і сприяють розвитку професійних компетенцій.

- **Чітке визначення тимчасового періоду.** Постановка цілей передбачає зазначення термінів їх реалізації.


- **Безпосередній зв'язок із рівнем винагороди.** Винагорода (підвищення заробітної плати, просування по службі тощо) є мотиваційним фактором.

- **Взаємодітримувані цілі.** Оперативні цілі мають бути спрямовані на досягнення тактичних цілей, тактичні – на досягнення стратегічних. Така ієрархія цілей називається ланцюжком проміжних результатів.

**Стратегічними цілями управління персоналом** є: залучення і формування кадрового потенціалу; розвиток кадрового потенціалу; надання довгострокової підтримки і збереження кадрового потенціалу.

**Тактичні цілі** – це результати, яких повинна добитися служба управління персоналом для досягнення стратегічних цілей.

**Оперативні цілі** – це результати, яких повинні досягти відділи, групи та конкретні співробітники служби управління персоналом для реалізації тактичних цілей.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Стратегічними цілями управління персоналом</b> є: залучення і формування кадрового потенціалу; розвиток кадрового потенціалу; надання довгострокової підтримки і збереження кадрового потенціалу.</p> <p><b>Тактичні цілі</b> – це результати, яких повинна добитися служба управління персоналом для досягнення стратегічних цілей.</p> <p><b>Оперативні цілі</b> – це результати, яких повинні досягти відділи, групи та конкретні співробітники служби управління персоналом для реалізації тактичних цілей.</p>
---	---

На рис. 4.3 подано взаємозв'язок стратегічних, тактичних і оперативних цілей у системі управління персоналом в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Розробка кадрової стратегії управління персоналом – цілеспрямована діяльність керівників органів державної влади та органів

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

місцевого самоврядування щодо формування ефективного плану дій, спрямованого на ефективне використання трудового потенціалу.

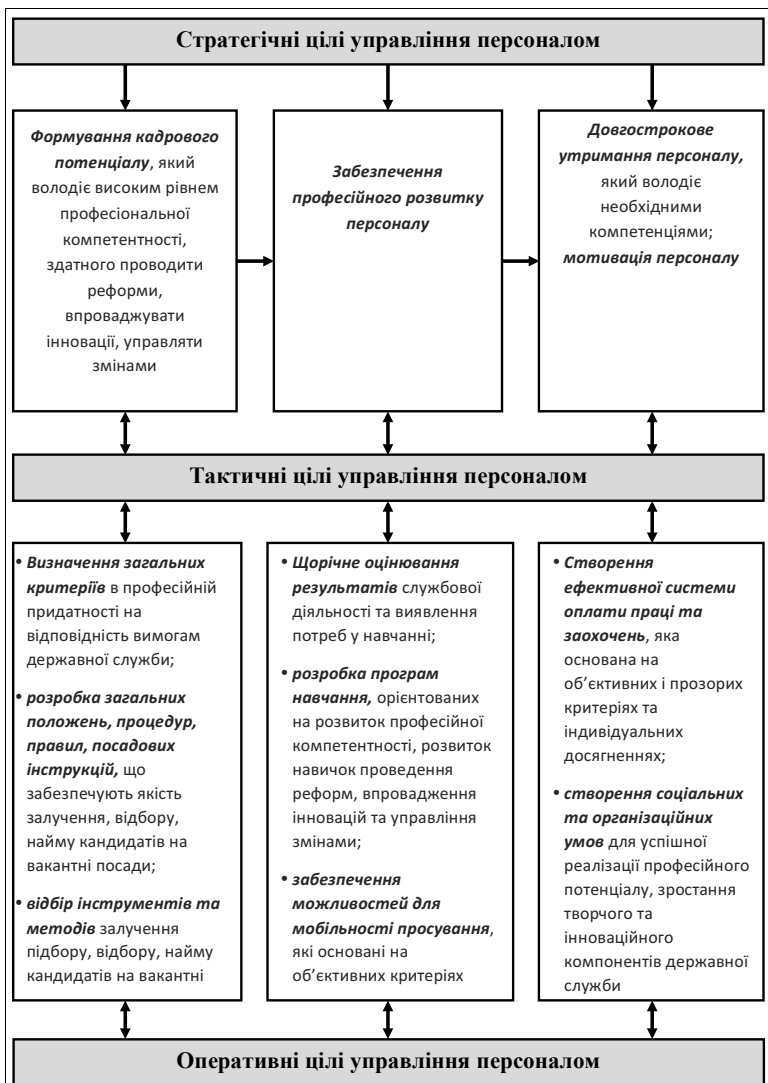



Рис. 4.3. Взаємозв'язок стратегічних, тактичних і операційних цілей у системі управління персоналом

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

**Кадрова стратегія** (стратегія управління персоналом) – це функціональна стратегія, що являє собою систему принципів, правил і цілей роботи з персоналом, конкретизованих з урахуванням загальної стратегії організації, кадрового потенціалу та типу кадрової політики. Прикладами стратегій у сфері управління персоналом можуть бути: розширення бази професійних навичок, поліпшення показників роботи, забезпечення розвитку рівня компетентності та можливості кар'єрного росту, посилення прихильності персоналу, підвищення рівня мотивації персоналу та ін.

Вибір стратегії управління персоналом визначається загальною (базовою, корпоративною) стратегією розвитку всієї організації та конкурентною стратегією організації (бізнес-стратегія).

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Кадрова стратегія</b> (стратегія управління персоналом) – це функціональна стратегія, що являє собою систему принципів, правил і цілей роботи з персоналом, конкретизованих з урахуванням загальної стратегії організації, кадрового потенціалу та типу кадрової політики.</p>
--	--

Стратегія управління персоналомнацілена на вирішення таких завдань:

- своєчасне забезпечення організації працівниками потрібної кваліфікації;
- оптимізація структури персоналу;
- нарощування кадрового потенціалу, його раціональне використання для реалізації цілей організації;
- формування і вдосконалення механізмів управління людськими ресурсами;
- формування поведінки співробітників;
- визначення моделей оплати праці, матеріального і морального стимулювання працівників;
- навчання, підвищення кваліфікації, розвиток людських ресурсів, прищеплення навичок стратегічного мислення;
- формування корпоративної культури;
- створення умов для реалізації прав і обов'язків персоналу, передбачених трудовим законодавством;
- підсилення маркетингової складової в діяльності служб управління людськими ресурсами;
- створення сприятливих умов праці та ін.

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

Практики у сфері управління виділяють чотири види базових стратегій: стратегія росту, стратегія помірному росту, стратегія скорочення та комбінована стратегія. Розглядаючи стратегії розвитку організації, можна стверджувати, що існують певні взаємозв'язки між стратегією організації і системою управління персоналом.

**Стратегія зростання** – це стратегія, за якої рівень короткострокових і довгострокових цілей організації щорічно збільшується відносно показників попереднього року. Стратегія росту застосовується у сферах, які динамічно розвиваються, застосовуючи технології, що швидко змінюються. Зростання може бути внутрішнім (інвестування в розширення виробництва, надання послуг) і зовнішнім (придбання нових бізнес-структур). Ця стратегія забезпечує нарощування конкурентних переваг фірми, активне захоплення нових ринків, постійні нововведення.

У цьому випадку стратегія управління персоналом повинна бути орієнтована на залучення осіб найвищої кваліфікації з творчими і підприємницькими задатками. На стадії інтенсивного росту у завдання кадрової служби входять залучення нового персоналу і розвиток корпоративної культури. На роботу запрошуються співробітники, здатні сприймати цю культуру, правила і норми поведінки.

Найважливішими завданнями такої стратегії є:

- створення належної системи оплати праці та заохочення працівників;
- формування сприятливого морально-психологічного клімату, що сприяє творчості;
- постійне підвищення кваліфікації;
- забезпечення можливостей службового росту.

**Стратегія стабільності або стратегія помірному зростання** – стратегічна альтернатива, що характеризується цілями, установленими на рівні минулих досягнень із урахування інфляції. Найчастіше дана стратегія використовується у зрілих галузях зі статичною технологією, коли організація в основному задоволена своїм становищем. Це означає, що організація не має будь-яких особливо сильних або слабких сторін, зовнішнє середовище характеризується стабільністю. До стратегії стабільності організації переходять, як правило, після періоду бурхливого зростання.

Кадрова стратегія в такому випадку повинна орієнтуватись не тільки на заохочення, але й на закріплення кадрів, необхідна стабілізація персоналу. Структура потреби в ньому дещо інша – відносно менше потрібно осіб вищої кваліфікації. На стадії стабілізації головне в діяльності кадрової служби – оцінювання персоналу, пошук резервів, планування кар'єри, вирішення питань про те, діяти старими методами чи перебудовуватись.

Для такого роду фірм порівняно більшого значення набувають:

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

- внутрішні переміщення працівників;
- їх перенавчання;
- підсилення соціальних гарантій;
- організація виходу на пенсію.

**Стратегія скорочення** – це стратегічна альтернатива, що характеризується встановленням цілей не досягнутих у минулому. Стратегія скорочення спрямована на зменшення обсягів виробництва або розмаїтості ділових операцій. Для багатьох організацій скорочення може означати шлях раціоналізації або переорієнтації операцій. До стратегії скорочення відносяться такі випадки: погіршення показників діяльності, економічний спад, порятунок організації й попередження банкрутства. Існує декілька варіантів скорочення: ліквідація, відсікання зайвого, скорочення та переорієнтація.

Основні напрямки кадрової стратегії в цьому випадку будуть полягати в:

- перепроєктування робочих завдань та функцій шляхом їхнього розширення;
- організації масових звільнень і допомоги у працевлаштуванні;
- стимулюванні дострокового виходу на пенсію при зберіганні найбільш цінної частини персоналу, що відповідає майбутнім умовам роботи;
- перекваліфікації працівників.

Питання набору персоналу, підвищення його кваліфікації тощо тут практично не розглядаються. На стадії кризи важливу роль відіграє діагностика кадрового потенціалу при необхідності організації скорочення персоналу [44, с. 55, 58].

**Комбінована стратегія** – це одночасне втілення двох або кількох базових стратегій.

На основі чотирьох основних бізнес-стратегій (підприємницька стратегія, стратегія динамічного зростання, стратегія прибутковості і ліквідаційна стратегія) розробляють чотири види базових кадрових стратегій:

- **Стратегія розвитку людських ресурсів.** Це активна стратегія, яка здійснюється у рамках інноваційної базової стратегії. Вона відрізняється інвестиційним підходом до управління людськими ресурсами як ключового і конкурентоздатного ресурсу. Стратегія розвитку людських ресурсів застосовується при підприємницькій бізнес-стратегії, а також стратегіях прибутковості і зростання.
- **Стратегія оптимізації кадрового потенціалу.** Це пасивна стратегія, яка характеризується орієнтацією на скорочення штатів, зменшення витрат на соціальні програми, навчання персоналу. Стратегія оптимізації кадрового потенціалу використовується при ліквідаційній

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

бізнес-стратегії або при технократичному управлінському підході керівництва.

- **Антикризова стратегія управління людськими ресурсами.**

Ця стратегія спрямована, по-перше, на попередження (профілактику) кризових ситуацій, а по-друге, на вживання заходів із їх ліквідації. Вона є актуальною для багатьох організацій, що постійно відчувають симптоми критичних і кризових ситуацій.

- **Універсальна стратегія.** Поєднує елементи вищеназаних типів кадрових стратегій. [ 42, с. 20-21].

Стратегія управління персоналом також визначається реальними умовами конкуренції організації та її адаптації до факторів зовнішнього середовища. М. Портер розглядає три варіанта конкурентних стратегій, за допомогою яких організація веде конкурентну боротьбу.

**Лідерство у мінімізації витрат.** Дана стратегія орієнтує організацію на отримання додаткового прибутку за рахунок економії на постійних витратах. Максимізація об'ємів продажів стандартних товарів масового попиту дозволяє знижувати ціни і завойовувати на цій основі нові ринки. Задача кадрової стратегії в даному варіанті полягає в залученні і закріпленні працівників масових професій середньої кваліфікації. Відсутність необхідності у висококваліфікованих працівниках з творчим потенціалом дає економію і в заробітній платні. В управлінській ланці надають перевагу менеджерам адміністративного складу.

**Диференціація.** Стратегія диференціації полягає у концентрації організації своїх зусиль на декількох пріоритетних сегментах ринку та у забезпеченні свого максимально можливого домінування за рахунок унікальності в тому чи іншому аспекті. Висуваються високі вимоги до творчої складової, орієнтація на вузькопрофільних спеціалістів, максимально високої кваліфікації, а в тому числі наукових працівників, дослідників, розробників. Від менеджерів тут вимагаються лідерські задатки і підприємницька жилка.


**Фокусування.** Ринкова стратегія фокусування передбачає вибір фірмою одного сегмента ринку і досягнення на ньому безумовних конкурентних переваг шляхом реалізації одним з двох описаних вище способів. Відповідна їй функціональна кадрова стратегія буде однією з описаних вище.

**Стратегічні (довгострокові) плани** – це послідовний опис дій, які організація має намір вчинити для досягнення стратегічних цілей. Стратегічні цілі управління персоналом повинні бути складовою частиною стратегічних планів. Стратегічні плани розробляються строком від двох до п'яти років. Розробка стратегічних планів на більш тривалій термін є недоцільною у зв'язку з високим рівнем невизначеності, динамічності і складності зовнішнього середовища. **Тактичні (середньострокові) плани** – це послідовний опис дій, які



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

служба управління персоналом має намір використати для реалізації стратегічних планів. У тактичному плані служби управління персоналом описуються конкретні дії, спрямовані на формування кадрового складу, його розвиток і підтримку. Тактичні плани розробляються терміном на один рік. **Оперативні (короткострокові) плани** – це послідовне опис дій, які мають намір виконати відділи, робочі групи або конкретні співробітники, що входять до складу служби управління персоналом, для реалізації тактичних планів. Наприклад, в оперативних планах описуються дії відділів, робочих груп або конкретних співробітників, що відповідають за певну сферу управління персоналом (наприклад, відділ підбору, відбору і розстановки кадрів; відділ розвитку персоналу та ін.). Оперативні плани розробляються на термін до одного року.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Стратегічні (довгострокові) плани</b> – це послідовний опис дій, які організація має намір вчинити для досягнення стратегічних цілей.</p> <p><b>Тактичні (середньострокові) плани</b> – це послідовний опис дій, які служба управління персоналом має намір використати для реалізації стратегічних планів.</p> <p><b>Оперативні (короткострокові) плани</b> – це послідовне опис дій, які мають намір виконати відділи, робочі групи або конкретні співробітники, що входять до складу служби управління персоналом, для реалізації тактичних планів.</p>
--	--

У практиці управління персоналом можуть використовуватися й інші види планування (програми, проекти, ситуаційні плани).

Особливим видом планування є **індивідуальна програма** підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, під якою слід розуміти службовий документ індивідуального призначення, що є похідним від результатів щорічного оцінювання діяльності державного службовця. Складання програми покладається на державного службовця на підставі його очікувань і потреб у поглибленні професійних знань, умінь і навичок. Індивідуальна програма визначає вид підвищення професійної компетентності, погоджується безпосереднім керівником і затверджується керівником структурного підрозділу, в якому працює державний службовець.


Реалізація оперативних цілей і планів має бути спрямована на досягнення тактичних цілей і планів, тактичних – на досягнення стратегічних цілей і планів. Крім того, розробка загальної стратегії,

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

стратегічних цілей та планів відноситься до компетенцій керівників вищого рівня, тактичних – до компетенції керівника служби управління персоналом, оперативних – до керівників відділів, робочих груп або конкретних співробітників, що входять до складу служби управління персоналом. Необхідно також акцентувати увагу на тому, що стратегії управління персоналом є тактичними (функціональними) стратегіями, як і стратегії інших основних структурних підрозділів. Проте їхня відмінність полягає в тому, що вони переплетені з усіма іншими стратегіями, оскільки в структурних підрозділах працюють люди (персонал), якими необхідно керувати. Планування персоналу має бути невід’ємною частиною всіх інших стратегічних і тактичних цілей та планів. Структура і зміст системи планування персоналом визначається цілями, стратегіями, а також структурою, функціями та завданнями служби управління персоналом.

### 4.3. Процес управління персоналом

Термін *«процес»* (від лат. processus – просування) означає сукупність послідовних дій для досягнення певного результату. З точки зору процесного підходу як наукової концепції, управління персоналом розглядається не як якась одноразова дія, а як процес, серія безперервних взаємопов’язаних дій або функцій. Функції управління персоналом мають дві загальні характеристики – прийняття рішень і обмін інформацією (комунікація), які є сполучними процесами. Отже, *процес управління персоналом* являє собою суму безперервних взаємопов’язаних дій або специфічних функцій, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><i>«Процес»</i> (від лат. processus – просування) означає сукупність послідовних дій для досягнення певного результату.</p> <p><i>Процес управління персоналом</i> являє собою суму безперервних взаємопов’язаних дій або специфічних функцій, спрямованих на досягнення стратегічних цілей.</p>
---	---

Процес управління персоналом у державних органах включає такі специфічні функції: планування персоналу; скорочення персоналу; пошук і підбір персоналу; відбір персоналу, призначення на посаду; визначення заробітної плати та заохочення; профорієнтація та адаптація; навчання персоналу; оцінювання результатів службової діяльності,

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

просування, формування кадрового резерву, підготовка керівних кадрів. На рис. 4.4 подано специфічні функції процесу управління персоналом.

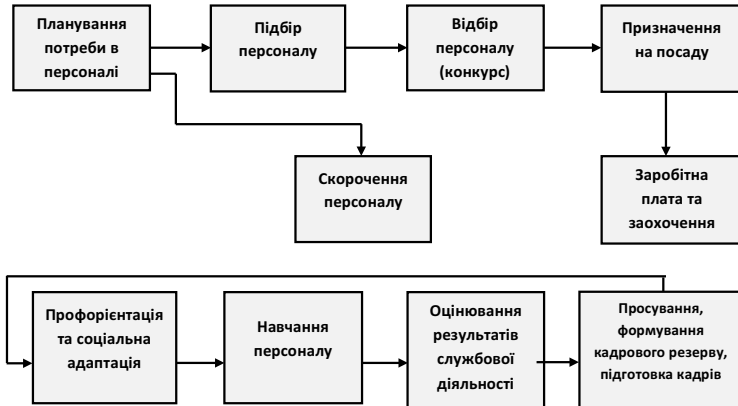


Рис. 4.4. Процес управління персоналом

Необхідно відзначити, що процес управління персоналом підлягає впливу чинників як зовнішнього (макро- і мікросередовище), так і внутрішнього середовища (цілі; стратегія; структура; характер завдань; ступінь формалізації і стандартизації; інформаційні, комунікаційні, кадрові технології; індивідуальні особливості персоналу; організаційна культура; стиль керівництва). Керівники і співробітники служб управління персоналом можуть використовувати різні стратегії адаптації до умов середовища. Так, наприклад, у зарубіжній практиці управління персоналом широко використовуються такі інструменти адаптації до умов середовища, як:

- 1) включення в довгострокові обов'язки одного із співробітників служби управління персоналом функції спостерігача за зовнішнім середовищем;
- 2) внутрішньоорганізаційне партнерство;
- 3) інтерорганізаційне партнерство.

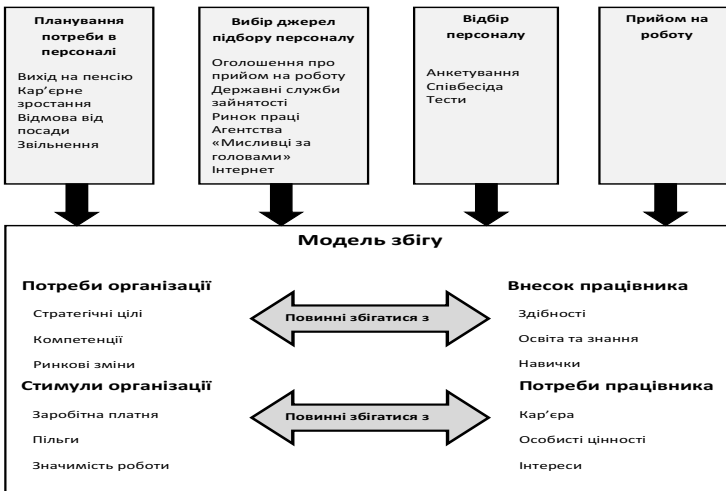
**Партнерство** як основна стратегія успішних організацій ґрунтується на принципах:

- 1) рівноправності, поваги і врахування інтересів сторін;
- 2) дотримання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) свободи вибору в прийнятті рішень;

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

4) обов'язковості виконання колективних договорів, угод, відповідальності за їх виконання.

В основу планування, підбору, відбору і прийому на державну службу має бути покладена модель збігу (рис. 4.5), відповідно до якої державний орган і кандидати на вакантні посади намагаються докласти зусиль для узгодження своїх вимог, інтересів і цінностей. Фахівці служби управління персоналом повинні знайти оптимальне поєднання вимог обох сторін. Суть даної моделі полягає в тому, щоб кандидати на вакантні посади могли поєднувати особисті потреби й інтереси з потребами державного органу. Збіг інтересів персоналу й державного органу, як показує закордонна практика управління персоналом, сприяє підвищенню мотивації та прихильності цінностям державної служби. Збіг інтересів персоналу й державного органу, як показує закордонна практика управління персоналом, сприяє підвищенню мотивації та прихильності цінностям державної служби.



*Рис. 4.5. Залучення ефективної робочої сили*

**Планування потреби в персоналі** являє собою процес виявлення і прогнозування потреби державного органу в людських ресурсах, очікуваної відповідності кандидатів вимогам вакантних посад, а також розробки планів щодо задоволення цих потреб. Планування потреби в персоналі відіграє ключову роль в управлінні персоналом і має

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

здійснюватися з точки зору стратегічного управління персоналом. В основі планування потреби в персоналі мають лежати такі підходи:

- Розгляд персоналу як важливого стратегічного ресурсу.
- Відповідність планування потреби в персоналі стратегічним (довгостроковим) і тактичним (короткостроковим) цілям державного органу.
- Застосування підходу, заснованого на компетенціях.

Процес планування потреби в персоналі включає кілька етапів:

1. Аналіз кількісного та якісного складу персоналу на поточний момент.
2. Прогнозування майбутніх потреб у персоналі, складовими яких є:
  - аналіз змісту робіт з метою виявлення загальних і спеціальних вимог щодо посад державних службовців;
  - розробка посадових інструкцій, їх перегляд на відповідність загальних та спеціальних вимог, що встановлені законодавством;
  - отримання інформації про кількісний та якісний склад кандидатів на вакантні посади, зміст загальних і спеціальних вимог.
3. Розробка планів (програм) задоволення майбутніх потреб у персоналі.

Планування потреби в персоналі має на меті отримання відповідей на питання:

- Скільки людей потрібно?
- Які люди потрібні?
- Що необхідно зробити, щоб задовольнити майбутні потреби?

Наступним етапом процесу управління персоналом є прийняття рішень щодо проведення підбору, відбору та прийому на державну службу. Наймання кадрів на державну службу – відповідальний процес, від якого залежить ефективність діяльності державного органу та ступінь довіри до нього населення.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Порядок конкурсного відбору та порядок призначення на посаду державної служби визначається розділом IV Закону України «Про державну службу», а також постановами Кабінету Міністрів України та наказами НАДС. Отже, процеси підбору, відбору, призначення чітко відрегульовані законодавством та іншими організаційно-розпорядчими документами.

**Пошук і підбір персоналу.** Підбір кандидатів на вакантні посади державної служби здійснюється з метою формування резерву потенційних кандидатів. Головним завданням підбору персоналу є формування резерву на вакантні посади кандидатів, наділених

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

професійною компетенцією, знаннями, навичками й умінням, що критично важливі для конкретного державного органу.

Основними етапами процесу підбору є:

1. Оприлюднення вимог до осіб, які претендують на державну службу.
2. Оприлюднення інформації щодо вакантних посад державної служби та оголошення про проведення конкурсу.
3. Вибір джерела підбору персоналу.
4. Прийняття до розгляду документів для участі у конкурсі.
5. Перевірка документів на відповідність вимогам, встановленим Законом України «Про державну службу».

Відповідно до вимог ст. 23 Закону України «Про державну службу», інформація про вакантні посади та оголошення про проведення конкурсу оприлюднюється на: 1) єдиному порталі вакансій державної служби НАДС; 2) офіційному веб-сайті НАДС; 3) офіційних веб-сайтах державних органів; 4) інших веб-сайтах або ЗМІ.

До осіб, які претендують вступити на державну службу, висувуються вимоги щодо їхньої професійної компетентності, які складаються із *загальних* і *спеціальних вимог*. Загальні вимоги визначені у ст. 20 Закону України «Про державну службу» та відповідними наказами НАДС. Спеціальні вимоги вказані у типових вимогах, затверджених Кабінетом Міністрів України (для категорій «А») або зафіксовані суб'єктом призначення (категорії «Б» і «В»). Під час розробки умов проведення конкурсу необхідно керуватися Законом України «Про державну службу», постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» та наказом Нацдержслужби від 06 квітня 2016 р. № 72 «Про затвердження спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В».

Пошук і підбір персоналу може проводитися за допомогою внутрішніх і зовнішніх джерел. До внутрішніх джерел відносять: оголошення про вакансії у внутрішніх засобах інформації, звернення до керівників підрозділів, аналіз особових справ тощо. Внутрішнє джерело має як переваги (скорочення фінансових витрат, мотивація персоналу, відсутність потреби у соціальній адаптації), так і недоліки (обмеженість підбору, опір з боку керівників підрозділів, які прагнуть утримати у себе кращих працівників, тенденції до застою). До зовнішніх джерел пошуку та підбору належать: публікації оголошень у ЗМІ, ринок праці, звернення до державних служб зайнятості, звернення до приватних агентств з працевлаштування та закладів вищої освіти.

**Відбір персоналу** – це оцінка відповідності рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидата вимогам вакантних посад. Відбір персоналу являє собою процес визначення

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби умовам конкурсу. До типових помилок, які виникають у процесі відбору, належать помилка відкидання і помилка прийняття. Помилка відкидання пов'язана з відмовою у прийомі на роботу кандидату, який насправді має високий рівень професіоналізму. Помилка прийняття, навпаки, пов'язана з прийомом на роботу кандидата, який справив хороше враження на членів комісії, але згодом проявив некомпетентність. Подібні помилки призводять до додаткових витрат організаційних і фінансових ресурсів, повторного проведення процедури конкурсного відбору більш гідних кандидатів. Тому в процесі відбору необхідно використовувати комплексний підхід, застосовуючи різні інструменти відбору, які мають дві характеристики – достовірність і надійність.

Порядок визначення відповідності кандидатів умовам конкурсу регулюється ст. 26 Закону України «Про державну службу». Процес конкурсного відбору включає наступні етапи:

1. Перевірка документів на відповідність встановленим вимогам.
2. Проведення тестування з метою визначення рівня знань чинного законодавства.
3. Тестування на наявність аналітичних здібностей та здатності працювати з інформацією (для кандидатів на зайняття посад фахівців з питань реформ).
4. Вирішення ситуаційних завдань з перевірки професійної компетентності кандидата.
5. Проведення співбесіди з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

Для кандидатів, які успішно пройшли етапи конкурсу, визначається їх рейтинг. У ситуаціях, коли два і більше кандидатів мають однаковий рейтинг, переможець конкурсу визначається шляхом відкритого голосування членів конкурсної комісії.

Якість підбору й відбору кандидатів на вакантні посади державної служби залежить від керівника державної служби, служби управління персоналом і керівника конкретного структурного підрозділу, в якому є відповідна вакантна посада. Цілеспрямований та фаховий підхід до підбору і відбору персоналу дозволить сформувати кадровий склад, спроможний управляти змінами і забезпечувати проведення системних реформ.

Процес формування кадрового потенціалу державного органу закінчується призначенням кандидата на посаду державної служби.

**Професійна орієнтація і соціальна адаптація.** Професійна орієнтація і соціальна адаптація є важливим елементом системи управління персоналом. *Професійна орієнтація* являє собою систему заходів, спрямованих на надання допомоги новим співробітникам з

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

питань їх професійної діяльності (введення в курс справи). **Соціальна адаптація** – це процес взаємодії особистості із соціальним середовищем організації, засвоєння певної системи цінностей, соціальних норм і зразків поведінки, необхідних для набуття соціального статусу в даній організації.

Основними цілями професійної адаптації є:

- скорочення часу на процеси професійної орієнтації та соціальної адаптації;
- зниження рівня стресу й усунення адаптаційного синдрому;
- формування позитивного ставлення до роботи й відданості організації;
- скорочення плинності кадрів.

Механізмами управління процесами адаптації є:

- визначення і розподіл функцій управління адаптацією в організаційних структурах;
- розробка і впровадження програми адаптації.

Програми адаптації можуть бути двох видів: загальна програма і спеціальна програма. Загальна програма охоплює сферу діяльності організації в цілому і включає наступні питання:

- політика, цілі, стратегія організації;
- організаційна структура;
- система контролю;
- організаційна культура;
- правила внутрішнього розпорядку і режим роботи;
- охорона праці і техніка безпеки.

Відповідальність за реалізацію загальної програми покладається, як правило, на службу управління персоналом.

Спеціалізована програма охоплює сферу діяльності структурного підрозділу, в якому працює новий співробітник, вона включає наступні питання:

- основні завдання, функції та права структурного підрозділу;
- основні завдання, функції, відповідальність і права нового співробітника;
- нормативно-правове, методологічне та інформаційне забезпечення діяльності.

Основними формами процесу адаптації можуть бути: ознайомча екскурсія, інструктаж, бесіди, менторство (наставництво), консультування тощо.

**Професійне навчання.** Одна з основних функцій системи управління персоналом – заходи служби управління персоналом державних установ у сфері навчання працівників, підвищення



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

кваліфікації і розвитку кар'єри. **Професійне навчання** – це набуття та вдосконалення професійних знань, умінь і навичок, що забезпечує відповідний рівень кваліфікації державного службовця щодо його професійної діяльності. Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та їхньої кваліфікації визначено ст. 48 Закону України «Про державну службу», постановами Кабінету Міністрів України від 16 квітня 1998 р. № 499 «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» (зі змінами), від 7 липня 2010 р. № 564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування», наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 48 «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» та іншими нормативно-правовими актами».

Згідно з цими документами державні службовці зобов'язані постійно підвищувати рівень професійної компетентності шляхом професійного навчання. Основними формами професійного навчання є:

**Підготовка державних службовців** – успішне виконання відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на роботу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

**Спеціалізація** – професійна спеціалізована підготовка державних службовців з метою набуття здатності виконувати окремі завдання й обов'язки, необхідні для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

**Підвищення кваліфікації державних службовців** – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для роботи в органах державної влади й органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації є безперервним процесом, що здійснюється за такими видами:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в державних організаціях, а також за кордоном;
- самостійне навчання;

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

— щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець».

**Індивідуальна програма підвищення професійної компетентності державного службовця.** Така програма складається особисто державним службовцем разом зі службою управління персоналом за результатами щорічного оцінювання службової діяльності та визначає вид підвищення професійної компетентності.

**Стажування**— здійснюється строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном. Зміст стажування визначається індивідуальним планом.

Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування створена з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів та організацій, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

**Оцінювання результатів службової діяльності** визначається як перевірка рівня якості виконання завдань і посадових обов'язків на підставі показників результативності та ефективності. Результативність — це рівень досягнення цілей. Ефективність — це співвідношення між витратами на провадження діяльності та досягнутими результатами. Оцінюванню також підлягає ступінь дотримання державним службовцем правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Процедура оцінювання здійснюється залежно від категорії посад державної служби згідно з Типовим порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640.

Оцінювання проводиться на підставі ключових показників результативності, ефективності та якості, які визначаються з урахуванням стратегічних цілей держави та / або регіонального рівня, річного плану роботи державного органу, завдань, функцій та обов'язків, визначених у положенні про державний орган, положенні про структурний підрозділ, посадовій інструкції. Процес оцінювання включає три етапи:

1. Визначення і перегляд завдань та ключових компетенцій.
2. Проведення оцінної співпраці.
3. Визначення результатів оцінювання.

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

Результати оцінювання є підставою для преміювання, розробки індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності та виявлення потреби в професійному навчанні державного службовця.

**Просування по службі.** Результати навчання і підвищення кваліфікації – одна з підстав для просування по службі. На її виконання в органах державної влади, органах місцевого самоврядування розробляються річні та перспективні плани роботи з кадрами, в яких визначаються заходи, зокрема щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації тощо.

Просування державного службовця по службі, тобто зайняття ним вищої посади, здійснюється з урахуванням його професійної компетентності та результатів конкурсу шляхом присвоєння чергового рангу. Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби регламентується ст. 22–30 Закону України «Про державну службу». Відповідно до частини першої ст. 31 цього Закону, на посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Таким чином, просування державного службовця по службі здійснюється лише шляхом зайняття вищої посади. Спосіб просування по службі – конкурс. Ключовим, встановленим законом критерієм визначення переможця конкурсу серед відповідних претендентів на посаду є професійна компетентність.

#### **4.4. Служба управління персоналом: основні завдання та функції**

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про державну службу», в державному органі має функціонувати служба управління персоналом або визначена відповідна посада.

Утворення самостійного структурного підрозділу можливе з дотриманням вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179. Цим актом встановлено можливість утворення чотирьох видів самостійних підрозділів – сектора, відділу, управління та департаменту.

У державному органі, чисельність якого становить менше 10 осіб, обов'язки служби управління персоналом за рішенням керівника державної служби можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу (абзац другий пункту 1 Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом Нацдержслужби від 3 березня 2016 р. № 47). При цьому покладення таких обов'язків не допускається, зокрема, на працівників юридичної та бухгалтерської служб.

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом (абзац третій пункту 1 згаданого Типового положення).

Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

Служба управління персоналом з питань реалізації державної політики у сфері державної служби керується Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері державної служби, а також Типовим положенням.

Типове положення про службу управління персоналом, затверджене Нацдержслужбою на підставі ст. 18 Закону «Про державну службу», містить три розділи, а саме: I. Загальне положення; II. Основні завдання, функції та права служби управління персоналом; III. Керівник служби управління персоналом.

Положення про службу управління персоналом у кожному державному органі розробляється на основі Типового положення та затверджується керівником державного органу.

Службам управління персоналом у своїй діяльності доцільно запроваджувати та використовувати сучасні методи роботи з персоналом, брати відповідальність за комунікацію з працівниками та керівниками структурних підрозділів під час розроблення індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, а також з керівником державної служби щодо висвітлення результатів професійного розвитку та особистих досягнень членів колективу з метою їх мотивації до ініціативної й результативної роботи.

Функції служби управління персоналом деталізовані у вищезгаданому Типовому положенні та спрямовані на виконання її завдань. Основними завданнями служби управління персоналом визначено такі:

- 1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі;

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

- 2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом;
- 3) забезпечення організаційного розвитку державного органу;
- 4) добір персоналу державного органу;
- 5) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до кар'єрного зростання, підвищення рівня їх професійної компетентності;
- 6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- 7) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих територіальних органах;
- 8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Служба управління персоналом має право:

- 1) спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в державному органі, а також здійснювати контроль за дотриманням законодавства про працю у підпорядкованих організаціях;
- 2) взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань, що належать до її компетенції;
- 3) одержувати у встановленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу державного органу й підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у тому числі письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань;
- 4) за погодженням з керівником державної служби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах, інших заходах з питань управління персоналом та організаційного розвитку;
- 5) на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень;
- 6) за дорученням керівника державної служби представляти державний орган в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях з питань, що належать до її компетенції.

Покладення на службу управління персоналом завдань, не передбачених Типовим положенням, і таких, що не стосуються питань управління персоналом, організаційного розвитку та державної служби, не допускається.

Служба управління персоналом має свою печатку. Службу управління персоналом очолює керівник, який:

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

- 1) організовує планування роботи служби управління персоналом у державному органі та забезпечує виконання покладених на неї завдань і функцій;
- 2) забезпечує планування службової кар'єри державних службовців;
- 3) забезпечує планування навчання персоналу державного органу;
- 4) вносить керівнику державної служби пропозиції щодо штатної чисельності, структури та штатного розпису державного органу, призначення, звільнення з посади, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників державного органу;
- 5) визначає розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координує та контролює їхню діяльність;
- 6) організовує та скликає наради з питань, що належать до компетенції служби управління персоналом;
- 7) разом з уповноваженою особою та державним службовцем підписує акт передачі справ і майна у разі звільнення державного службовця з посади чи переведення його на іншу посаду;
- 8) здійснює інші функції, передбачені законодавством.

#### **4.5. Лідерство в системі публічної служби України у контексті сучасних реформ**

Одним із критичних аспектів еволюції управління від адміністрування через менеджмент до лідерства є зміна ставлення до людського капіталу організації. У першому випадку зусилля управлінців (адміністраторів) спрямовані на те, щоб управляти кадрами через адміністративний вплив. У другому – зусилля управлінця (менеджера) спрямовані на менеджмент людських ресурсів. Тобто, адміністрування і менеджмент – це управління на основі влади (формальне визнання), лідерство – це управління на основі впливу (фактичне визнання) [18, с. 28]. Така протилежність між адмініструванням і менеджментом, з одного боку, та лідерством – з іншого, є наслідком того, що влада і вплив мають принципово різне походження: «... влада спирається на систему відносин, установок, потреб, стереотипів, що вже склалися. Вплив же проявляється через їх зміну» [56, с. 214].


Отже, якщо ХХ ст. стало часом плюралізму концепцій лідерів – тут і марксистська спроба, і намагання теоретиків неолібералізму пояснити, дати своє бачення феномену лідера, то початок ХХІ ст. пов'язаний з пошуком нових концепцій лідерства.

Значимо, що така трирівневість управління (табл. 5.1) знайшла своє відображення у системі державного управління, де констатовано еволюцію у вигляді моделей «державне адміністрування – державний менеджмент – чутливе (добре) врядування».

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

Сьогодні провідними демократичними країнами світу запроваджується демократичне врядування, зокрема за концепцією “Good Governance” (чутливе (добре) врядування) як найбільш перспективна модель управління суспільством. Модель “Good Governance” сьогодні є найбільш привабливою і для України, оскільки сприяє ефективній діалоговій взаємодії держави і суспільства для їх демократичного розвитку.

Джерелами виникнення цієї концепції були попередні концепції “New Public Management” (новий публічний менеджмент) та “Networked Government” (концепція політичних мереж). Саме поняття “Good Governance” з самого започаткування наповнено демократичним змістом (“демократичне врядування”, “нове врядування”, “досконале врядування”, “добре врядування”, “належне врядування”, “етичне та прозоре врядування”, “ефективне врядування”, “мережне врядування”).

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>“Good Governance” – управління, яке побудовано на принципах демократичного врядування, відповідає вимогам відкритого і справедливого суспільства та регулює взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість) [13, с. 138–141].</p>
--	--

У Програмі розвитку ООН (UNDP, ПРООН), прийнятій у січні 1997 р., названо такі основні характерні риси Good Governance: 1) участь (Participation); 2) влада закону (Rule of law); 3) прозорість (Transparency); 4) відповідальність (Responsiveness); 5) орієнтація на консенсус (Consensus orientation); 6) справедливість (Equity); 7) ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency); 8) підзвітність (Accountability); 9) стратегічне бачення (Strategic vision) [57]. Отже, зміна наукових поглядів на управління є, по суті, відображенням еволюції самого управління у процесі суспільного розвитку.

Таким чином, лідерство, як будь-який інший вид людської діяльності, підпадає під дію законів еволюційного розвитку суспільства, з часом видозмінюється та набуває нових рис, еволюціонує.


За період становлення державності Україна пройшла значний шлях по створенню системи публічного управління та її складової підсистеми – публічної служби. Проте, сьогодні залишається актуальним сказане кілька років тому про те, що Україна, як ніколи, потребує “лідерів, спроможних вивести її з кризи” [10; 11], “лідерів змін” [21, с. 119]. Автори публікації “Модернізація України: пріоритети реформ” також зазначають, що “ключова проблема сьогодні – проблема лідерства. Лідерство – це не обіцянки та соціальні подарунки. Воно передбачає, що політичні лідери не лише декларують необхідність реформ, але й

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

починають їхню реалізацію, несучи тягар відповідальності. Саме цього бракує країні протягом багатьох останніх років. Саме тому Україна дедалі більше відстає від світу, що швидко змінюється” [24].


Україна сьогодні дійсно має ряд викликів, кожний з яких можна назвати історичним за масштабами та значенням для майбутньої долі держави. Беззаперечно, адекватна відповідь на ці виклики визначить успішність не тільки реформування публічної адміністрації, публічного управління, а і модернізації українського суспільства. Серед цих викликів – виклик лідерства [24]. Адже, у період системних змін, реформування й модернізації такої великої й складної системи як держава та, зокрема системи державного управління та місцевого самоврядування, особливого значення набуває наявність лідерських якостей у тих, хто здійснює управління цією системою.

З огляду на специфіку сфери публічного управління лідерство тісно співвідноситься з таким явищем, як керівництво. Донедавна переважала думка, що між поняттями «лідерство» і «керівництво» немає суттєвої відмінності, оскільки особа, яка наділена повноваженнями здійснювати керуючі функції, автоматично вважається лідером колективу і має владу над підлеглими. Однак на практиці ці дві складові управлінського впливу не обов’язково зосереджені в одних руках. Якщо керівництво полягає у праві особи давати офіційні доручення й розпорядження підлеглим і вимагати їх виконання, то реальна влада залежить від особистих якостей і ситуацій, у яких перебуває керівник [16, с. 2-3].

<p style="text-align: center;"><b>Довідка</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>Співвідношення між лідерством і керівництвом в системі публічної служби:</b></p> <p>лідерство виникає стихійно; керівник призначається або обирається (але також цілеспрямовано); керівник має офіційні права і володіє системою санкцій для виконання своїх функцій; лідерство базується на міжособистісних зв'язках, що виникають у соціальній групі; керівництво базується на відносинах «управління – підлеглисть».</p> <p>за своєю природою:</p> <p>за статусом:</p> <p>За механізмами функціонування:</p>
--	---

Поєднання в системі публічної служби лідерства і керівництва в одній особі керівника-лідера сприяє ефективному функціонуванню органу



<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Авторитет</b> (від лат. <i>autoritas</i> – гідність, сила, влада, вплив) – це значущість, якою володіють люди і предмети, що не потребують постійного її підтвердження і доказів на практиці; одна з основних форм здійснення влади, яка базується на загальному визнанні впливу будь-якої особи, організації, ідеї або норми. Авторитет здійснює керівництво, контроль і узгодження дій людей, тому він є однією з форм соціального порядку; одна з центральних категорій елітології і базових характеристик еліти. Соціальна філософія ХХ ст. вбачає особливість авторитету в його легітимності, завдяки якій дії сприймаються виконавцем як законні і правомірні. М.Вебер запропонував формальну типологію авторитету, яка включає: 1) традицію; 2) раціонально обґрунтовану законність (легальність); 3) харизму. Ця типологія утворює загальне теоретичне підґрунтя для різноманітних тлумачень авторитетув сучасній соціальній філософії та соціології [49, с. 16–17].</p>
--	--

*Розрізняють формальний, особистий і повний авторитет керівника.* Формальний авторитет керівника випливає з його прав як посадової особи розпоряджатися підлеглими, цілеспрямовувати, мотивувати, контролювати їх працю та поведінку. Особистий авторитет керівника ґрунтується на його особистісних якостях як людини (наприклад, толерантність, товариськість, компетентність, здоровий глузд, логічність дій). Повний авторитет керівника, або авторитет лідера виявляється при поєднанні формального та особистого авторитету особи, яка обіймає посаду керівника [48, с. 367].

Між керівником і лідером в системі публічної служби існує цілий ряд відмінних рис (табл. 4.1).

**Відмінні риси між керівником і лідером в системі публічної служби**

Керівник	Лідер
Адміністратор	Новатор
Доручає, делегує	Надихає
Працює за цілями інших	Працює за власними цілями
	(має своє бачення)
Основа дій – план	Основа дій – бачення перспективи
Покладається на систему	Покладається на людей
Використовує докази	Використовує емоції
Контролює	Довіряє
Підтримує рух	Надає поштовх рухові
Професіонал	Ентузіаст
Приймає рішення	Перетворює рішення в реальність
Робить справу правильно	Робить правильну справу
Його поважають	Його обожнюють

На сучасному етапі, працюючи в органах публічної влади, вже недостатньо бути лише керівником – управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання. В даний час у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера, здатні управляти змінами. При цьому потрібно враховувати відмінності між статусом лідера і формального керівника, які впливають з особливостей ролі та функцій, які ними виконуються. Керівництво передбачає монополію на прийняття рішень і контроль за ходом їх виконання. Лідер не узурпує право приймати рішення, а навпаки запрошує до цього кожного співробітника. В результаті цього змінюється статус кожного працівника. Якщо керівник протистоїть групі підлеглих, виступає по відношенню до них як зовнішня сила, то лідер перетворює колектив в єдину команду [16].

І керівники, і лідери в системі публічної служби виконують управлінські функції, але способи реалізації цих функцій суттєво відрізняються між собою (табл. 4.2).

## Матриця функцій керівника і лідера в системі публічної служби

Функції керівника	Функції лідера
Прийняття управлінського рішення про те, що потрібно зробити	Визначення чіткої цілі і напрямку її досягнення
Організація колективу на виконання поставленого завдання	Налаштування людей на реалізацію поставленої мети
Виконання поставленого завдання, досягнення результатів	Мотивація діяльності, задоволення індивідуальних і групових потреб, надання впевненості

Суттєва різниця у функціях, які реалізують лідер і керівник в системі публічної служби, полягає також в тому, що лідерство визначається неформальною структурою міжособистісних відносин, а керівництво – формальною офіційною структурою органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Якщо лідерство в умовах конкретного колективу чи групи має відносно перемінну систему функцій, то керівництво має усталений набір функцій, закріплений за керівником ззовні [26, с. 158].

Лідером може бути й керівник органу публічної влади чи органу місцевого самоврядування (або його структурного підрозділу). Якщо керівник є одночасно й лідером у своєму колективі, то він не просто керує, а веде за собою співробітників. У даному випадку вони виступають його послідовниками, а не підлеглими стосовно нього. Керівна посада формально створює для керівника необхідні передумови бути лідером.

У той же час можна бути керівником, але не бути фактичним лідером, оскільки лідер не призначається наказом вищого керівника. Лідер психологічно визнається співробітниками, враховуючи його здатність повести за собою колектив, вміння ставити цілі і вказувати напрямки їх досягнення, забезпечувати мотивацію й задоволення потреб співробітників, навички спілкування та особистісні якості, що відповідають зовнішнім і внутрішнім потребам колективу.

Сучасні українські науковці звертають увагу на трансформацію категорії “еліта” в постіндустріальному суспільстві і вважають, що поняття “еліта” доцільно замінити категорією “лідер”, “лідерство” [12, с. 41]. Вони виокремлюють такі основні функції постіндустріального лідера: гарант вертикального (з покоління в покоління) передання накопиченої людством і нацією інформації, що забезпечує ідентичність народу; носій і генератор нової інформації (примноження знань і

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

соціального інтелекту, наукового потенціалу тощо), необхідної для здобуття вищого рівня розвитку, творець розумної суспільної опозиції, регулятор адаптаційних суспільних процесів і провідник нації на шляху поступу, розвитку; ініціатор поширення вітчизняного досвіду і знань, їх інтеграції до світового інформаційного простору; головний репрезентант нації, народу в системі світового співтовариства [12, с. 42]. При цьому зазначають, що в середині країни еліта покликана відігравати роль вирівнювача розбіжностей між окремими регіонами щодо державних і духовних цінностей, національної свідомості, історичної пам'яті, традицій, а також консолідатора нації в політичному, регіональному, мовно-культурному аспектах. За елітою, на їх думку, залишається функція керівництва державою (а якщо її немає, то функції керівника боротьби народу за свою державність). Важливою є також функція самовідтворення еліти. Але все-таки першість переходить до лідера [12, с. 42].

На нашу думку, порівнюючи сутнісні ознаки лідерства та еліти в державному управлінні, як за альтиметричним, так і аксіологічним підходами, лідер у державному управлінні має бути елітним за якісними характеристиками, а особа на посаді еліти в державному управлінні – лідером. Отже, в сучасних умовах портрет керівника, а особливо еліти в державному управлінні, мають обов'язково доповнювати якості лідера [48, с. 365]. Формування й розвиток еліти в сучасному державному управлінні має обов'язково включати формування в цій же особі лідера.

Деякі сучасні українські науковці вважають лідерство у певній сфері життя чи галузі діяльності, професіоналізм у виконанні роботи, матеріальне і духовне становище у суспільстві ознаками належності до елітної групи [5]. Провідне або керівне становище та, відповідно, роль і функції осіб, що його займають в суспільстві підтверджують необхідність лідерських якостей у еліти в державному управлінні [41, с. 299].

Враховуючи специфіку сфери публічного управління, лідерство тісно співвідноситься з таким явищем, як керівництво. Зауважимо, що Д. Адаір говорячи про лідерство використовує термін “справжнє керівництво” і стверджує: “Сутність керівництва, його призначення – навчати співробітників не боятися самим знаходити правильні рішення та краще виконувати свою роботу, тобто допомогти вивільнити позитивну енергію, яка дана людям від природи. Справжній керівник надихає, а не доручає, об'єднує, а не контролює, пояснює та переконує, але найголовніше – залучає передусім самого себе, а потім інших” [1, с. 230].

На нашу думку, між поняттями “лідерство” і “керівництво” не мало б бути суттєвої відмінності, оскільки особа, яка наділена повноваженнями здійснювати керуючі функції, має владу над іншими. Однак на практиці ці дві складові управлінського впливу не завжди

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

зосереджені в одних руках, що негативно позначається на всій системі публічного управління, зокрема в Україні. Посадження лідерства і керівництва в одній особі сприяє ефективному функціонуванню організації чи сфери впливу. У іншому випадку, якщо керівнику бракує якостей лідера, це може призвести до появи в організації неформального лідера, конфліктних ситуацій та зниження ефективності функціонування організації.

Сьогодні, працюючи в органах публічної влади, вже недостатньо бути лише керівником – управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання. За сучасних умов у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера. А це означає, що керівник – лідер не протистоїть групі підлеглих, не виступає по відношенню до них як зовнішня сила, а як лідер перетворює колектив в єдину команду. Якщо керівник є одночасно й лідером у своєму колективі, то він не просто керує, а веде за собою співробітників. У цьому випадку вони виступають його послідовниками, а не підлеглими стосовно нього. Керівна посада формально створює для керівника необхідні передумови бути лідером [48, с. 367–368].

Ефективність управління залежить не тільки від того чи багато витрачено зусиль, а й від того, чи правильно визначена мета, напрямок руху, пріоритети. Сучасні зміни, модернізація України потребують, насамперед, чіткого лідерства, а потім – ефективного управління (менеджменту). Тут доречно ще раз нагадати застереження Стівена Кові щодо різниці між лідерством (leadership) і менеджментом (management) [20, с. 129–132]. Погляд на різницю між менеджментом і лідерством, представлений у дослідженні Департаменту розвитку державної служби Великої Британії ще у 1994 році наведено у таблиці 4.3 (на основі [67, с. 13]).

Таблиця 4.3

##### Різниця між функціями менеджменту та лідерства

<i>Менеджмент</i>	<i>Лідерство</i>
Планування та бюджет	Проголошення та спільне сприйняття візії
Творення стратегій і політик	Визначення напрямів
Вирішення проблем	Розвиток, еволюція стратегії
Гарантування ефективного управління	Гарантування сумісності ролей і ресурсів
Розподіл роботи	Коучинг і створення можливостей
Організація та контроль персоналу	Мотивація та надихання

Зазначимо, що наведені у таблиці характеристики лідерства

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

знайшли своє подальше відображення у низці документів з питань розвитку персоналу на державній службі Великої Британії [18, с. 31–32]. Різниця між менеджментом і лідерством за Р. Дафтом представлена у таблиці табл. 4.4 [9, с. 31].


Таблиця 4.4

#### Порівняння менеджменту та лідерства

<i>Сфера діяльності організації</i>	<i>Менеджмент</i>	<i>Лідерство</i>
Напрямок	Планування і складання бюджету Концентрація уваги на підсумкових результатах діяльності	Створення образу майбутнього та розроблення стратегії Концентрація уваги на майбутніх результатах діяльності
Орієнтація	Організація роботи і добір персоналу Керівництво і контроль Створення границь	Формування корпоративної культури Стимулювання професійного зростання персоналу Усунення меж
Взаємовідносини	Концентрація уваги на досягненні корпоративних цілей, пов'язаних з виробництвом / продажем товарів та послуг Використання посадової влади Виконання ролі боса	Концентрація уваги на людях: натхнення і мотивація членів групи Використання особистої влади Виконання ролі наставника, помічника, слуги
Особисті якості	Емоційна дистанція Ментальність експерта Вміння передати свої думки Конформізм Адекватна оцінка організації	Емоційний зв'язок (сердечність) Відкритість (широкий світогляд) Вміння слухати співрозмовника (спілкування) Нонконформізм(смівливість) Адекватна оцінка власних якостей (характер)
Результати	Збереження стабільності, формування культури, в якій більш за все цінується ефективність роботи	Ініціація змін, формування культури, в якій більш за все цінується чесність

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

Ефективному лідеру потрібні і особистісні дані, і довготривала самопідготовка (тренінг), і розвиток основних якостей керівника-лідера. Кожний формальний лідер має намагатись бути неформальним [41, с. 303].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>При порівнянні етимологічних походжень слів “менеджмент” і “лідерство” виявлено, що слово “leader” утворено від дієслова “to lead”, що означає “вести”, а слова “менеджер” і “маніпуляція” етимологічно мають спільний корінь “manus”, що латинською мовою означає “рука”. Отже, з точки зору етимології, лідер веде за собою людей не “за руку”, як це притаманне менеджменту [18, с. 33].</p>
--	--

Елітного керівника з лідерськими якостями (еліта в публічному управлінні) визначають, насамперед, такі особистісні риси:

- здатність усвідомлювати спільні потреби й проблеми керованого колективу та брати на себе ту частку роботи із задоволення цих потреб і вирішення проблем, чого інші члени колективу взяти на себе не можуть;
- здатність бути організатором спільної діяльності: керівник-лідер формулює мету, що хвилює більшість членів колективу, бере на себе відповідальність за створення нехай не всіх, але обов’язково основних, визначальних умов для досягнення цієї мети;
- уміння планувати спільну роботу з урахуванням інтересів та можливостей кожного члена колективу;
- використання для прийняття колективних рішень думок і пропозицій, протилежних власній позиції; уміння робити організовані ним справи цікавими й привабливими для інших людей;
- прояв чуйності, проникливості і довіри до людей: знаходить час, щоб вислухати, і вміє слухати; з ним легко розмовляти на будь-яку приватну тему, оскільки він вміє зберігати таємниці; лідер знає, у чому полягають інтереси людей, з якими він зв’язаний по роботі, і готовий їх відстоювати;
- здатний зрозуміти труднощі (проблеми) окремої людини; відчуває, кому він потрібний; готовий заступитися за підлеглого, якщо з ним поводяться несправедливо; здатний зрозуміти те, про що люди воліють мовчати; здатний до співпереживання;
- представницькі схильності: він є виразником спільних для членів колективу позицій. Уміє вловлювати й виражати спільну думку членів колективу з будь-яких важливих для них проблем; ставить питання про потреби колективу перед керівництвом, не чекаючи наказу

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

“зверху”; готовий поступитися особистими інтересами заради інтересів колективу; є представником колективу у взаєминах з вищим керівництвом;

— емоційно-психологічний вплив: лідер здатний заохочувати людей до діяльності, не віддаючи прямих розпоряджень і команд; він вищою мірою наділений “відчуттям ліктя”, уміє переконувати, підтримувати; він має неформальний авторитет (йому підкорялися б, за ним би йшли, навіть якби він не мав ніякої керівної посади);

— оптимізм: лідер упевнений, що численні проблеми, що постають перед людьми, можна розв’язати; своїм оптимізмом він підтримує в людях віру у власні сили [45, с. 131–132; 48, с. 369–371].

А.Ардішвілі та А.Гаспарішвілі, дослідивши схожі і відмінні риси стилів лідерства керівників у сфері державного управління в чотирьох країнах СНД – Росії, Грузії, Казахстані і Киргизії, пропонують вимірювати управлінські якості за допомогою трьох суб’єктивних оцінок: задоволення працівника лідерським стилем керівника; додаткове зусилля – ступінь, до якої менеджер у змозі стимулювати мотивацію підлеглих понад їх першочергові очікування; ефективність задоволення потреб підлеглих, а також сконструйованої ними комплексної оцінки, яка об’єднує всі три суб’єктивні оцінки [3, с. 101].

Серед сучасних компетенцій тих осіб, що займають вищі керівні посади в країнах-членах ЄС та Європейській Комісії також названо *лідерство*, рамки якого, за дослідженням Голландського інституту державного управління [67], містять сім ключових компетенцій:

1) відкритість мислення і поведінки (гнучкість, здатність навчатися, різносторонність);

2) інноваційність (ініціативність – проактивність, інноваційність – новаторство, креативність – творчий підхід, сміливість – мужність);

3) добросесність (чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі);

4) соціальні навички (навички комунікації, уміння створювати коаліції і партнерство, ведення переговорів);

5) націленість на результат (обробка інформації, винесення суджень, рішучість, розв’язання проблем);

6) організація (організаційні навички, планування й оцінювання, розвиток персоналу, делегування, уміння створювати команди);

7) знання відповідно до рівня керівництва (рівень ЄС: інституції, процедури, політики ЄС, законодавство ЄС, відносини і партнерські мережі; національний рівень: галузева політика і пріоритети, національна система і процедури, мережі соціального партнерства в Європі, відносини ЄС – країна-член ЄС [15, с. 36–37; 48, с. 371–372].



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

Становлення й розвиток публічного управління в Україні сьогодні потребує такого підходу, який дозволить залучити на лідерські посади керівників з сучасними лідерськими якостями та посилить відповідальність за ефективну діяльність інституцій. При цьому, зазначимо, що модернізація державної служби в Україні супроводжується активізацією компетенційно-меритократичного підходу.


Так, деякий час у рамках спільного канадсько-українського проекту “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні” Головне управління державної служби України здійснювало напрацювання *профілів компетенцій лідерства*. Насамперед, протягом травня – червня 2009 р. Головдержслужбою було проведено дослідження шляхом опитування близько 500 керівників I-IV категорії посад у центральних органах виконавчої влади. Крім цього, для отримання якісних даних у червні 2009 р. проведено 4 фокус-групи за участю керівників зазначених категорій посад. У результаті проведених досліджень найважливішими компетенціями керівника-лідера на державній службі визнано: аналітичне мислення; прийняття рішень; орієнтація на результат; культура спілкування/побудова взаємної довіри; особистий розвиток; управління часом; ефективна комунікація; визначення напряму діяльності та бачення; мотивування діяльності працівників; модерування обговорень та ведення переговорів; інноваційність; управління стресом; раціональне управління ресурсами.

Результати опитування та проведення фокус-груп покладено в основу проекту профілів компетенцій лідерства, який включає компетенції лідерства не тільки для вищої та середньої ланки державних службовців, як було заплановано, а й для базового рівня керівників на державній службі. Проект профілів компетенцій для всіх трьох рівнів керівництва складається з чотирьох груп, а саме: 1) орієнтація на результат; 2) аналітичне мислення; 3) управління людськими ресурсами; 4) ефективна комунікація [7, с. 35–36].

Робота з цього напрямку була продовжена Національним агентством України з питань державної служби та увійшла в активну фазу під час підготовки до набуття чинності нових Законів України “Про державну службу” [29; 28].

У Законі України «Про державну службу» [29, ст. 2] дано визначення терміна «*професійна компетентність*».

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Законом України “Про державну службу” [29, ст. 2] визначено, що <i>професійна компетентність</i> – це 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.</p>
--	---

З набуттям чинності 1 травня 2016 р. нового Закону України “Про державну службу” [29] в Україні де-юре введено посади державних секретарів (далі – держсекретарів) міністерств як керівників державної служби. При цьому передбачено, що повноваження держсекретарів міністерств до призначення на посади осіб за результатами конкурсу в порядку, визначеному цим Законом, виконують заступники міністрів – керівники апаратів, але не довше ніж до 1 січня 2017 року [29, р. XI]. Тобто, де-факто посади держсекретарів у міністерствах з 1 січня 2017 року.

Держсекретар міністерства – це вища посада державної служби в державному органі [29, ст. 2]. До спеціальних вимог крім знань законодавства, професійних знань (знання вимог трудового законодавства та законодавства про державну службу; знання Регламенту Кабінету Міністрів України; віднесено:

1. Наявність лідерських навичок: встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів.

2. Вміння приймати ефективні рішення: аналіз державної політики; наявність необхідних знань для ефективного розподілу та використання ресурсів (у т.ч. людських, фінансових, матеріальних).

3. Комунікації та взаємодія: вміння здійснювати ефективну комунікацію та проводити публічні виступи; співпраця та налагодження партнерської взаємодії; відкритість.

4. Управління змінами: формування плану змін та покращень; управління змінами та реакцією на них; оцінка ефективності змін.

5. Управління організацією та персоналом: організація роботи і контроль; управління проектами; управління якісним обслуговуванням; мотивування; управління людськими ресурсами.

6. Особистісні компетенції: принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях.

7. Управління публічними фінансами: знання основ бюджетного законодавства; знання системи державного контролю у сфері публічних фінансів.

8. Робота з інформацією: знання основ законодавства про інформацію;

9. Вміння працювати в умовах електронного урядування [38].

Внесений на розгляд Верховної Ради України законопроект № 8369 “Про службу в органах місцевого самоврядування” також передбачає рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі професійної компетентності – здатності особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [39].


Отже, на сучасному етапі реформування державного управління та місцевого самоврядування в Україні лідерство на публічній службі: не протиставляється керівництву; виокремлюється в окрему компетентність. Крім того, триває пошук складових компетентності “лідерство” та його законодавчого унормування.

Практичні кроки із застосуванням компетенційно-меритократичного підходу дозволять конкретизувати сучасну категорію “лідерство” в публічному управлінні, визначити якості керівників-лідерів в системі публічної служби через удосконалення вимог до їх професійної компетентності.

#### **4.6. Лідерство як критерій оцінювання органів публічного управління**

Усвідомлюючи, що успішний лідер – успішна організація (установа), Європейським інститутом адміністративного управління (European Institute of Public Administration, EIPA), який діє під егідою Єврокомісії, на базі європейської моделі досконалості EFQM була розроблена модель оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету (Common Assesment Framework – CAF). Модель CAF успішно впроваджується в багатьох європейських країнах для підвищення якості менеджменту в органах влади і відповідно підвищення якості державних послуг та ефективності їх діяльності, зокрема використовується країнах Європейського Союзу з 2000 р. і постійно модернізується (2002, 2006, 2013 рр.).

## Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі


<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Слід зазначити, що у типовій демократичній системі обрані політики роблять стратегічний вибір і визначають цілі, яких вони хочуть досягти у різних сферах політики. <i>Керівництво інституцій публічного сектору допомагає</i> політичній владі у формуванні публічної політики, даючи рекомендації, засновані на власному досвіді в цій сфері. Воно відповідає за здійснення та реалізацію публічної політики. <i>CAF проводить чітке розмежування ролі політичного керівництва і лідерів/керівників інституцій публічного сектору</i>, у цей час підкреслюючи важливість ефективного співробітництва між обома діями для досягнення результатів політики [6, с. 17].</p>
---	---

CAF як складова моделі TQM спирається на фундаментальні принципи досконалості, що декларується Європейським фондом управління якістю (EFQM) та включає: націленість на результат; орієнтацію на споживача; лідерство і постійність цілі (мети); процесний підхід до управління на основі фактів; розвиток і залучення персоналу; постійне (безперервне) навчання, інновації та удосконалення; розвиток партнерських відносин; корпоративну соціальну відповідальність (рис.4.6) [6, с. 11].



Рис. 4.6. Фундаментальні принципи досконалості організацій публічного сектору

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Застосування цих принципів лежить в основі відмінностей між традиційними бюрократичними організаціями, та сучасними – такими, що запровадили систему менеджменту якості.</p>
---	---

Ці принципи вказують на нові тенденції лідерства. При цьому, принцип “лідерство і постійність цілі (мети)” поєднує в собі наявність далекоглядного керівництва, здатного мотивувати співробітників, та незмінних цілей у мінливому середовищі. Керівники визначають місію, принципи роботи та цінності, створюють умови для максимального залучення працівників до реалізації цілей організації.

Фундаментальною основою моделі САФ є розуміння, що якнайкращі результати діяльності організації, результати для громадян / споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки *лідуючій ролі керівництва*, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв’язок з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

Базова структура САФ – це: 9 критеріїв, 28 їх складових та система оцінки (рис. 4.7).

Критерії №№ 1–5 характеризують можливості організації. “Можливості” допомагають оцінити, які підходи використовує організація для досягнення бажаних результатів. Починаючи з критерію № 6, акцент в оцінці робиться на результатах, які досягла організація, використовуючи наявні можливості. Оцінка критеріїв відбувається на основі оцінювальних таблиць для кожної окремої групи.



Рис. 4.7. Модель САФ (Common Assesment Framework)

Критерій 1 “Лідерство” фокусується на поведінці людей, що відповідають за організацію: на її керівництві. Їх робота носить комплексний характер. Як хороші лідери, вони повинні забезпечити прозорість і єдність цілей організації. Як керівники, вони встановлюють

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

умови, в яких організація та її працівники можуть досягти успіху, і вони забезпечують функціонування відповідного механізму управління. Як координатори, вони підтримують працівників в організації і забезпечують ефективні відносини з усіма зацікавленими сторонами, зокрема з політиками.

“Лідерство” оцінюють через те, як керівники визначають напрям розвитку організації через місію, бачення та цінності; здійснюють управління організацією, її діяльністю та постійним вдосконаленням; мотивують та підтримують персонал, демонструють на власному прикладі прагнення до досконалості; здійснюють управління відносинами з політичними силами та іншими зацікавленими сторонами [6, с. 17–20].

Для забезпечення об’єктивності оцінювання кожна позиція критеріїв має більш детальні описи.

При визначенні напрямку розвитку організації через місію, бачення та цінності (критерій 1.1) досліджуються:

- формулювання і розвиток місії та бачення організації за участю відповідних зацікавлених сторін і співробітників;
- створення системи цінностей, поєднаних із місією та баченням організації, з урахуванням спільних цінностей публічного сектору;
- забезпечення поширення місії, бачення, цінностей, стратегічних та оперативних цілей для всіх співробітників в організації та інших зацікавлених сторін;
- періодичне переглядання місії, бачення і цінностей з відображенням змін зовнішнього середовища (наприклад, політичне, економічне, соціально-культурне, технологічне (PEST аналіз) і демографічне середовище);
- розробка системи управління, яка не лише не допускає неетичної поведінки, а й підтримує співробітників у вирішенні етичних дилем, які з’являються, коли різні цінності організації знаходяться у конфлікті;
- управління запобіганням корупції шляхом виявлення потенційних областей конфлікту інтересів і забезпечення керівних принципів для співробітників про те, як з ними боротися;
- зміцнення взаємної довіри, лояльності та поваги між лідерами/керівниками/співробітниками (наприклад, шляхом моніторингу послідовності місії, бачення і цінностей, а також переоцінки і рекомендацій щодо норм раціонального керівництва).

При цьому, керівництво гарантує, що в основі керування організацією лежить чітка місія, ясне бачення і основні цінності. Це означає, що вони визначають місію (чому ми існуємо/які наші повноваження?), ясне бачення (куди ми прагнемо йти/ якими є наші амбіції?) і основні цінності (чим керується наша поведінка?), які необхідні для

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

довгострокового успіху організації. Вони їх висвітлюють та забезпечують їх реалізацію. Будь-яка організація публічної сфери потребує цінностей, які будуть лежати в основі її діяльності, та відповідатимуть її місії та баченню. Але крім того, особлива увага має приділятися цінностям, які мають особливе значення для організацій публічного сектору. Навіть більше ніж приватні компанії, які залежать від правил ринкової економіки, організації публічного сектору повинні активно відстоювати такі цінності як демократія, верховенство закону, громадянська направленість, соціокультурна різноманітність та тендерна рівність, сприятливе робоче середовище, попередження корупції, соціальна відповідальність та боротьба з дискримінацією: цінності, які в той же час мають бути зразком для наслідування в усьому суспільстві. Керівництво створює умови для втілення цих цінностей.

*Управління організацією, її діяльністю та постійним вдосконаленням* (критерій 1.2) включає показники щодо:

- визначення відповідних управлінських структур (рівнів, функцій, обов'язків і компетенцій) та забезпечення системи управління процесами і партнерством відповідно до стратегії, планування і визначення потреб та очікувань зацікавлених сторін;
- виявлення та визначення пріоритетів для необхідних змін стосовно структури, функціонування та управління організацією;
- визначення вимірних вихідних та кінцевих цілей для всіх рівнів і сфер діяльності організації, балансує між потребами та очікуваннями різних зацікавлених сторін відповідно до диференційованих потреб клієнтів (наприклад тендерної проблематики, соціокультурної різноманітності);
- розробки інформаційної системи управління за участю управління ризиками, системи внутрішнього контролю та постійного моніторингу досягнення організацією стратегічних і операційних цілей (наприклад: збалансована система показників);
- застосування принципів загального управління якістю та запровадження систем менеджменту / сертифікації якості, таких як CAF, EFQM або ISO 9001;
- розробки та узгодження стратегії електронного уряду зі стратегічними та оперативними цілями організації;
- створення належних умов для процесу та управління проектами та спільної роботи;
- створення умов для ефективного внутрішнього і зовнішнього зв'язку, оскільки він є одним з найважливіших факторів, що визначають успіх організації;
- демонстрації прихильності лідерів до безперервного організаційного вдосконалення та інновацій шляхом просування

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

культури інновацій, а також постійного вдосконалення, що сприяє заохоченню зворотного зв'язку від співробітників;

— обговорення підстав для ініціатив щодо внесення змін та їх очікуваних наслідків для працівників і зацікавлених сторін.

При цьому, керівництво розробляє, здійснює і контролює систему управління організації. Відповідна організаційна структура з чіткими обов'язками для персоналу всіх рівнів, а також визначений менеджмент, підтримка та основні процеси повинні гарантувати ефективну реалізацію стратегії організації для проміжних і кінцевих результатів. Організація службової діяльності базується на основі певних вимірюваних цілей, що відображають проміжні та кінцеві результати діяльності організації. Інтегровані системи управління ефективністю об'єднують підсумки і результати з ресурсами, щоб створювати управління на основі раціональних даних. Це дозволяє регулярно переглядати виконання роботи і результатів.

Керівники несуть відповідальність за підвищення продуктивності. Вони створюють майбутнє ляхом управління змінами, необхідними для виконання місії. Ініціювання безперервного процесу вдосконалення є ядром менеджменту якості. Лідери забезпечують основу для постійного вдосконалення, створюючи можливості для інновацій та навчання.

*Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості* (критерій 1.3.) розглядається як:

- управління на власному прикладі (як таке, що діє відповідно до встановлених цілей і цінностей);
- сприяння формуванню взаємної довіри та поваги між керівництвом і співробітниками, проведення попереджувальних заходів щодо боротьби з будь-якою дискримінацією;
- регулярне інформування та консультування працівників із ключових питань, пов'язаних з організацією;
- підтримка співробітників у виконанні своїх обов'язків, планів і цілей задля сприяння досягненню загальних цілей організації;
- забезпечення зворотного зв'язку для всіх співробітників для підвищення продуктивності роботи команди і кожного працівника водночас;
- стимулювання, заохочення і розширення прав та можливостей працівників через делегування повноважень, обов'язків і завдань, у тому числі необхідність звітувати;
- сприяння культурі навчання і стимулювання співробітників розвивати свій професіоналізм;
- демонстрування особистої готовності лідерів/керівників вівати рекомендації/пропозиції від співробітників, таким чином реагуючи конструктивно на зворотний зв'язок;



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

- визнання та нагорода зусиль команди в цілому і кожного працівника окремо;
- повага та прийняття участі у задоволенні індивідуальних потреб і вирішенні особистих питань співробітників.

Отже, керівники мотивують і підтримують співробітників через свою особисту поведінку та навички управління людськими ресурсами. Виступаючи в якості зразків для наслідування, лідери відображають поставлені цілі і цінності, заохочують співробітників діяти таким же чином. Співробітники підтримуються своїми лідерами для досягнення цільових показників з виконання ними своїх обов'язків. Прозорий стиль керівництва, заснований на взаємному зворотному зв'язку, довірі і відкритому спілкуванні, мотивує людей робити свій внесок в успіх організації. Крім цих питань особистої поведінки, основні чинники мотивації і підтримки співробітників також можна знайти в керівництві та системі управління організації. Делегування компетенцій та відповідальності, в тому числі звітування, є управлінською основою для мотивованих людей. Можливості для особистого розвитку та навчання, а також системи визнання та відзначення також є мотивуючими факторами.

За критерієм 1.4 “Управління відносинами з політичними силами та іншими зацікавленими сторонами” оцінюють:

- розробку аналізу зацікавлених сторін, визначення їх основних фактичних і майбутніх потреб, а також обмін цими висновками з організацією;
- надання допомоги політичній владі у визначенні публічної політики, що пов'язана з організацією;
- виявлення та включення публічної політики, що стосуються організації;
- забезпечення того, щоб цілі і завдання у результаті та в наслідках для організації збігалися із публічною політикою та політичними рішеннями, і укладалися необхідні угоди з політичною владою щодо відповідних ресурсів;
- залучення політичних та інших зацікавлених сторін у розвиток системи управління організацією;
- підтримання активних і регулярних відносин з політичною владою з відповідної виконавчої та законодавчої сфер;
- розвиток і підтримка партнерських зв'язків і мереж з важливими зацікавленими сторонами (громадянами, неурядовими організаціями (НУО), групами за інтересами та професійними асоціаціями, галузевими організаціями, іншими органами державної влади тощо);
- участь у діяльності професійних асоціацій, представницьких організацій та груп за інтересами;

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

– будівництво та підвищення обізнаності громадськості, репутації і визнання організації та її послуг;

– розробка продуктів і цільової концепції маркетингу послуг, які зосереджуються на зацікавлених сторонах.

Лідери несуть відповідальність за управління відносинами з усіма відповідними сторонами, які зацікавлені в організації або її діяльності. Таким чином, керівники публічної сфери забезпечують діалог із політичною владою та іншими зацікавленими сторонами. У публічному секторі керівництво є засобом зв'язку між організацією і політичною владою. Цей критерій описує одну з основних відмінностей між публічним сектором та приватними організаціями. Організації публічного сектору повинні зосередитись на відносинах із політичною владою з різних ракурсів. З одного боку, окремі політики можуть мати функцію керівництва, оскільки вони разом із керівниками організацій публічного сектору формулюють цілі. Таким чином, організації публічного сектору виступають як управлінський орган політичної влади. З іншого боку, політична влада може виступати в ролі особливої групи стейкхолдерів.

У такий спосіб “лідерство” конкретизовано через критерії оцінювання керівника та інституції. А у зв'язку з активним поширенням такого підходу у світі, деякі дослідники вже говорять, що замість моделі TQM (Total Quality Management) – повного управління якістю, настає ера TQL (Total Quality Leadership): повного лідерства задля якості.

Отже, в сучасному публічному управлінні “лідерство” хоч і визначається спочатку як якісна характеристика особи, але надалі трансформується в якісні показники ефективності органу публічного управління. Тобто, набуває особистісно-інституційного виміру.

Сьогодні лідерство в публічному управлінні повинно бути не тільки особистісною характеристикою особи, але також мати яскраво виражений інституційний аспект. З такої позиції слід виходити при модернізації системи публічного управління, реформування публічної служби й формуванні державної кадрової політики України на сучасному етапі її розвитку [4, с. 380–381].

Тому, ще раз варто наголосити: сучасні трансформаційні зміни, модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування потребують, насамперед, чіткого лідерства, а потім – ефективного управління (менеджменту). Ефективність залежить не тільки від того чи багато витрачено зусиль, а й від того, чи правильно визначена мета, напрямок руху, пріоритети, цінності. А запровадження системи оцінювання органів публічного управління з урахуванням критерію “лідерство” сприятиме підвищенню відповідальності керівників у сфері публічної служби й удосконаленню діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

**Висновок**



**ТАКИМ ЧИНОМ**, управління персоналом – це функціональна підсистема управління державними органами та органами місцевого самоврядування, яка, своєю чергою, включає низку підсистем. Головним завданням державних органів і органів місцевого самоврядування є стратегічне управління персоналом, яке покликано забезпечити ефективне використання та розвиток інтелектуального капіталу як стратегічного ресурсу для досягнення певних цілей.

В основі стратегічного управління персоналом лежить постановка цілей, формулювання стратегій та розробка тактики їхньої реалізації. Стратегія управління персоналом відноситься до функціональної стратегії та являє собою систему принципів, правил і цілей роботи з персоналом, конкретизованих з урахуванням загальної стратегії, кадрового потенціалу та кадрової політики державного органу й органу місцевого самоврядування. Інструментом реалізації стратегії управління персоналом є стратегічне планування, яке включає тактичне та оперативне планування.

Процес управління персоналом – це серія безперервних взаємопов'язаних дій або специфічних функцій, спрямованих на формування кадрового потенціалу, його професійний розвиток і довгострокове утримання персоналу, якій володіє необхідними професійними компетенціями. Центральне місце в системі управління персоналом займає служба управління персоналом, яка відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Розкриваючи основні підходи до сучасного трактування лідерства, відзначасмо, що феномен лідерства надзвичайно багатогранний за своїми проявами і функціями, залежить від історичних епох, типів політичних систем, конкретної ситуації, особливостей

лідерів та їх конституентів, а також інших факторів.

У фокусі сучасних досліджень перебуває теорія лідерства та специфіка імплементації її засад у практику управлінської діяльності. Щодо управління масмо тенденцію зміщення акцентів від менеджменту до лідерства як вищого еволюційного рівня управління.

Враховуючи специфіку сфери публічного управління, лідерство тісно співвідноситься з таким явищем, як керівництво. За сучасних умов у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера. А це означає, що керівник – лідер не протистоїть групі підлеглих, не виступає по відношенню до них як зовнішня сила, а як лідер перетворює колектив в єдину команду. Керівна посада формально створює для керівника необхідні передумови бути лідером.

Модернізація публічної служби в Україні супроводжується активізацією компетенційно-меритократичного підходу, а «лідерство» на публічній службі України в контексті сучасних реформ виокремлюється та легітимується як компетентність.

Модель САФ успішно впроваджується у багатьох європейських країнах для підвищення якості менеджменту в органах публічної влади і відповідно підвищення якості публічних послуг та ефективності їх діяльності, зокрема використовується в країнах Європейського Союзу з 2000 р. і постійно модернізується (2002, 2006, 2013 рр.).

Застосування базових принципів САФ лежить в основі відмінностей між традиційними бюрократичними організаціями, та сучасними – такими, що запровадили систему менеджменту якості. Ці принципи вказують на нові тенденції лідерства. При цьому, принцип «лідерство і постійність цілі (мети)» поєднує в собі наявність далекоглядного керівництва, здатного мотивувати співробітників, та незмінних цілей

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

	<p>у мінливому середовищі.</p> <p>Критерій 1 «Лідерство» фокусується на поведінці людей, що відповідають за організацію: на її керівництві. «Лідерство» оцінюють через те, як керівники визначають напрям розвитку організації через місію, бачення та цінності; здійснюють управління організацією, її діяльністю та постійним вдосконаленням; мотивують та підтримують персонал, демонструють на власному прикладі прагнення до досконалості; здійснюють управління відносинами з політичними силами та іншими зацікавленими сторонами.</p>
--	---

#### Список використаних джерел до розділу 4:

1. Адаир Д. Психология лидерства / Д. Адаир. – М. : Эксмо, 2007. – 352 с.
2. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / редкол. Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, О. Ю. Амосов та ін. – Х. : ХарРІНАДУ "Магістр", 2011. – № 3 (18). – 272 с.
3. Ардишвили А. Стили лидерства менеджеров в странах СНГ / А. Ардишвили, А. Гаспаришвили // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 2. – С. 98–105.
4. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами : учебник / Майкл Армстронг ; пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 832 с. : ил.
5. Баранцева К. К. Еліта як духовно-інтелектуальний феномен (соціально-філософський аналіз): Автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / К.К. Баранцева; Ін-т філософії ім. Г.С.Сковороди НАН України. – К., 2001. – 20 с.
6. Вдосконалення організацій публічної сфери шляхом самооцінки / САФ 2013. – К. : 2014. – 76 с.
7. Головне управління державної служби в Україні : звіт про підсумки діяльності у 2009 році / за заг. ред. Т. Мотренка – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 119 с.
8. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
9. Дафт Р. Менеджмент : учебник / Ричард Л. Дафт : пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 800 с. : ил.

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

10. Дмитренко Г. Може ли Україна стать великою? / Дмитренко Г. // Персонал. – 1998. – № 4. – С. 9 – 11.
11. Дмитренко Г. Нужен ли Украине “просвещенный монарх”? / Дмитренко Г., Лунев И. // Персонал. – 1998. – № 6. – С. 39 – 43.
12. Еліта: витоки, сутність, перспектива / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн, С. В. Пролесв [та ін.]; за ред. В. Г. Кременя. – К. : Знання України, 2011. – 527 с.
13. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. – Т. 8. Публічне врядування. – К. : НАДУ, 2011. – 630 с.
14. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. праць / кол. авт. : І. В. Розпутенко, О. Г. Пухкал, О. Д. Брайченко та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка. – К. : Вид. НАДУ, 2010. – 168 с.
15. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад. : О.Ю.Оржель, О.М.Палій, І.В.Кравчук та ін. – К. : НАДУ, 2007. – 76 с.
16. Жарая С.Б. Створення іміджу лідера. Етичний кодекс службовця місцевого самоврядування / С.Б. Жарая – К.: Асоціація міст України, 2007. – 121 с.
17. Кадрова політика і державна служба : навч. посібник / С.М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін. ] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
18. Калашнікова С. А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія / С. А. Калашнікова. – К. : Київська. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.
19. Келлерман Б. Обновленное лидерство: политика и бизнес / Б.Келлерман. – Н. : ФСПИ «Тренды», 2005. – 344 с.
20. Кови Стивен Р. Семь навыков высокоэффективных людей. Возврат к Этике Характера / Стивен Р. Кови / Пер. с англ. – М. : Вече, Персей, АСТ, 1998. – 2-е изд. – 480 с.
21. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С.О. Кравченко – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
22. Кредісов А. І. Менеджмент для керівників / А. І. Кредісов, Є. Т. Панченко, В. А. Кредісов. – К. : «Знання», 1999. – 556 с.
23. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності. – К. : Центр інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 256 с.
24. Модернізація України: пріоритети реформ // Дзеркало тижня. – № 14 (794) 10 – 16 квіт. 2010 р. . – Режим доступу : <http://www.zn.ua/3000/38>
25. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби . – Режим доступу: [nads.gov.ua](http://nads.gov.ua)
26. Персонал. Словарь понятий и определений / П.В. Журавлев, С.А. Каргашов, Н. К. Маусов, Ю. Г. Одегов – М. : Экзам, 1999. – 512 с.
27. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

Україні від 22 лип. 2016 р. № 465 . – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-2016-%D0%BF/paran158#n158>

28. Про державну службу : Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI . – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40507>

29. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. - № 4. – Ст. 43 . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

30. Про затвердження Положення про Національне агентство з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10. 2014 р. № 500. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>

31. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

32. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

33. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2010 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

34. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

35. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V : Наказ Нацдержслужби України від 16 трав. 2012 р. № 92 . – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>

36. Про затвердження профілів професійної компетентності деяких посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 груд. 2013 р. № 967 . – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>

37. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади : Наказ Нацдержслужби України від 16 трав. 2012 р. № 91 . – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-12>

38. Про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад державних секретарів міністерств : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 732-р . – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249404460>

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

39. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 17 травня 2018 р. № 8369 . – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
40. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 400 с.
41. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 400 с.
42. Робинс С.П. Менеджмент: пер. с англ. / С.П. Робинс, М. Коултер. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2002. – 880 с.: ил.
43. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоць, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні”, 2012. – 400 с.
44. Руденко О. М. Система і стратегія HR-менеджменту для державного управління : навч.-метод. матеріали / О. М. Руденко, М. М. Газізов. – К. : НАДУ, 2013. – 100 с.
45. Савельєва В.С. Психологія управління : Навч. посіб. – К. : ВД “Професіонал”, 2005. – 320 с.
46. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О. І. Максимова ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.
47. Сурай І. Г. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства / Інна Сурай // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 70–76.
48. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сурай Інна Геннадіївна. – Київ, 2014. – 553 с.
49. Сурай І. Г. Авторитет / Сурай І. Г. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Сєрьогін (спів-голова). В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 16–17.
50. Теория конституентов . – Режим доступу : [http://www.librero.ru/article/7t7/outdo/teory/teoria\\_konstituentov.htm](http://www.librero.ru/article/7t7/outdo/teory/teoria_konstituentov.htm)
51. Типове положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 р. № 47. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua>
52. Управление человеческими ресурсами / под ред. М. Пула, М. Уорнера. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с.: ил.
53. Управління персоналом : навч. посібник / [Ожиганова М. І., Хорошко В. О., Яремчук Ю. Є., Карпінєць В. В.]. – В. : ВНТУ, 2014. – 188 с.



#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---

54. Филонович С. Р. Теории лидерства в менеджменте: история и перспективы С. Р. Филонович // Российский журнал менеджмента. – 2003. – № 2. – С. 3–24.
55. Что такое Лидерство? / Социологический словарь. – Режим доступа : <http://www.onlinedics.ru/slovar.html>
56. Квітка С. А. Соціокультурні характеристики роботи публічної служби в період інституціональних трансформацій / Н. А. Липовська, І. В. Письменний, С. А. Квітка // Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 119–128.
57. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason // In The Oxford Handbook of Public Management, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 234–256.
58. Calendar of programmes and events . – Режим доступу: <http://www.apsc.gov.ua/learn/programmes.htm>.
59. Canada Justice laws – Website [Online]. – Available : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts>
60. Canada School of Public Service – Web Site [Online]. – Available : <http://www.cspc-efpc.gc.ca>
61. Canada School of Public Service Act [Online]. – Available : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.13/>
62. Disclosure of position reclassifications [Online] // Treasury Board of Canada Secretariat Web Site. – Available : <http://www.ppsagency-agencefp.gc.ca/faq/recls-eng.asp>
63. Downton L., Rebel Jr. Leadership Commitment and Charisma in the Revolutionary Process. – N.Y. – London, 1973. – 220 p.
64. Executive (EX) group qualification standard [Online]. – Available : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dev/qual-eng.asp>
65. Hermann, Margaret G. Defining the Bush Presidential Style. – In: “Mershon Memo”, Spring 1989. – 202 p.
66. Key Leadership Competencies. Canada [Online]. – Available : <http://www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp>
67. Koen Becking, Nikol Hopman. Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers, 2005.
68. Leadership Development. Canada School of Public Service Act [Online]. – Available : <http://www.cspc-efpc.gc.ca/cat/mod-eng.asp?mod=4>
69. Learning in the Public Service . – Режим доступу : <http://www.cspc-efpc.gc.ca/>
70. Programs Leadership. Canada School of Public Service Act [Online]. – Available : <http://www.cspc-efpc.gc.ca/forlearners/coursesandprograms>
71. Public Service Employment Act [Online]. – Available : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01/page-1.html#h-1>

#### **Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі**

---

72. Young Michael. The Rise of the Meritocracy 1870-2033: An Essay on Education and Equality. – Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1961. – 196 p.

73. Policy on Learning, Training and Development. Canada . – Режим доступу : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12405>

#### **Запитання для самоперевірки**

1. У чому полягає сутність понять «управління персоналом», «система управління персоналом»?

2. Які підсистеми включає система управління персоналом?

3. На підставі яких принципів здійснюється управління персоналом у державних органах та органах місцевого самоврядування?

4. Які методи використовуються у процесі управління персоналом у державних органах та органах місцевого самоврядування?

5. У чому полягає сутність поняття «стратегічне управління персоналом»?

6. На яких принципах базується стратегічний підхід до управління персоналом?

7. Що являє собою стратегічне планування персоналу та які його основні завдання?

8. Назвіть основні стратегічні цілі управління персоналом.

9. Опишіть взаємозв'язок стратегічних, тактичних та оперативних цілей у системі управління персоналом.

10. Які функції включає процес управління персоналом?

11. У чому полягає сутність моделі збігу?

12. Які основні завдання та функції має здійснювати служба управління персоналом?

13. Назвіть та охарактеризуйте основні підходи до сучасного трактування лідерства.

14. Який, на Вашу думку, має бути набір бажаних або обов'язкових для здобуття статусу лідера індивідуально-психологічних рис?

15. У чому особливість лідерства як “функції” ситуації?

16. У чому сутність інтеграційної теорії лідерства?

17. Назвіть та коротко охарактеризуйте особливості теорій та концепцій кінця XIX – першої половини XX ст. щодо феномену управління та лідерства.

18. На чому базується Концепція ситуаційного лідерства, хто є її розробниками?

19. У чому особливість «трансформаційного лідерства»?

20. Що є обов'язковим для лідера згідно теорії емоційного лідерства?

21. Назвіть та коротко охарактеризуйте теорії та концепції лідерства початку XXI ст.

#### Розділ 4. Управління персоналом на публічній службі

---


22. Назвіть основні еволюційні рівні управління.
23. У чому відмінність адміністрування та менеджменту?
24. Виявіть сутнісні відмінності менеджменту та лідерства як рівнів управління.
25. У чому особливості “Good Governance”? Назвіть основні характерні риси “Good Governance”.
26. Обґрунтуйте свою думку щодо пов’язаності понять “еліта” та “лідер”, “лідерство”.
27. У чому, на Вашу думку, виявляється феномен лідера?
28. Що, на Вашу думку, включає принцип лідерства?
29. Що таке «інститут лідерства»?
30. Назвіть та коротко охарактеризуйте сім ключових компетенцій, що характеризують лідерство на вищих керівних посадах в країнах-членах ЄС та Європейській Комісії.
31. Що, на Вашу думку, включає компетенційно-меритократичний підхід?
32. Яким чином відображена компетентність «лідерство» в законодавстві про державну службу України?
33. Назвіть спеціальні вимоги державного секретаря міністерства в Україні як лідера на державній службі.
34. Сформулюйте та обґрунтуйте свою думку щодо виокремлення компетентності «лідерство» на державній службі, його складових.
35. Назвіть фундаментальні принципи досконалості за моделлю САФ.
36. Охарактеризуйте принцип “лідерство і постійність цілі (мети)” за моделлю САФ.
37. Назвіть на надайте коротку характеристику Критерію “Лідерство” (модель САФ).

## Розділ 5. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ: КУЛЬТУРА, КОМАНДИ, КОМУНІКАЦІЇ

### 5.1. Формування та розвиток корпоративної культури

У будь-якій організації існують певні системи цінностей, переконань, уявлень, норм, символів, ритуалів, традицій, які сформувалися протягом певного періоду часу, і являють собою культуру організації. Корпоративна культура є унікальною для кожної організації, свого роду «характером» й «особистістю». Отже, культура організації припускає: формування системи цінностей, переконань, уявлень і норм, загальних для всіх членів організації; сприйняття системи цінностей і норм (а не оцінка - подобається чи ні); організаційна поведінка відповідна системі цінностей.

Під *корпоративною культурою державного органу* розуміється унікальна система цінностей та переконань у державному органі, що безумовно підтримується всіма працівниками цього органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності; обумовлює поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань[31].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Корпоративна культура державного органу</b> – це унікальна система цінностей та переконань у державному органі, що безумовно підтримується всіма працівниками цього органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності, обумовлює поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань.</p>
--	---

*Метою корпоративної культури* є забезпечення високої результативності діяльності державного органу за рахунок підвищення ефективності управління та якісного поліпшення діяльності державного органу.

Корпоративна культура у державному органі спрямована на вирішення таких основних завдань: забезпечення організаційної єдності державного органу; забезпечення адаптації державного органу до політичних, соціально-економічних та інших умов зовнішнього середовища; формування позитивного іміджу державного органу; регулювання партнерських взаємовідносин; регулювання взаємодії з громадськістю.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

Основними ознаками організації, що володіє високим рівнем культури, є:

- Сучасна організація, що володіє матеріальними й духовними цінностями.
- Гармонічна організація, що відрізняється домірністю окремих частин і їхнім злиттям у єдине органічне ціле.
- Організація, діяльність якої заснована на дотриманні законодавства.
- Інноваційна організація, що опирається на сучасні досягнення науки і практики.
- Організація, головною цінністю якої є людина.
- Організація, що постійно розвивається відповідно до вимог зовнішнього й внутрішнього середовища.

До *основних складових корпоративної культури*, які властиві будь-якому державному органу, можна віднести: цінності державної служби; правила етичної поведінки, дрес-код; прийняту систему лідерства; стиль управління; методи запобігання виникненню та вирішення конфліктів; систему комунікації та взаємовідносин у колективі; усвідомлення себе і свого місця у державному органі; вимоги до рівня професійної компетентності, визначені у профілях професійної компетентності посад державної служби; особисті якості персоналу (звички та схильності, потреби, інтереси, моральні цінності, темперамент тощо); форми поведінки персоналу, що постійно відтворюються (ритуали, традиції, звичаї тощо); систему мотивації; розвиток і самореалізацію працівників державного органу [31].

*Цінності* – це одна з індивідуальних характеристик особистості, позитивна чи негативна значущість об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства в цілому. Визначається не їхніми властивостями, а залученням їх у сферу людської життєдіяльності, інтересів і потреб, соціальних відносин. Цінності можна розглядати як критерії та способи оцінки цієї значущості, виражені в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках і цілях. Розрізняють матеріальні, суспільно-політичні і духовні цінності, позитивні, негативні (помилкові). Цінності відображають основні поняття людини про те, «що таке добре і що таке погано». Вони є індивідуальними базовими стандартами, якими визначаються суб'єктивні уявлення людини про хороше й погане, бажане й небажане, істинне й хибне, моральне й аморальне. Цінності можуть прямо або побічно відбиватися на таких сферах діяльності: показники роботи; компетентність; конкурентоспроможність; інновації; якість; обслуговування клієнтів; робота в команді; турбота про людей.

Кожна людина має свою індивідуальну систему цінностей і ціннісну орієнтацію. *Система цінностей* являє собою розподіл пріоритетів індивідуальних цінностей і визначається відносною

## **Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом**

важливістю, яку конкретна людина надає таким цінностям, як свобода, задоволення, самоповага, чесність, смирення, рівність. Формування системи цінностей державного органу, а також розробка стандартів корпоративної культури на державній службі має здійснюватися з урахуванням норм Конституції України та положень нового законодавства про державну службу.

### ***Корпоративними цінностями державного органу є:***

- верховенство права;
- патріотизм та служіння Українському народу;
- законність;
- рівний доступ до державної служби;
- професіоналізм;
- добросовісність;
- політична неупередженість;
- прозорість діяльності;
- персональна відповідальність державного службовця [31].

**Норми** – це історично сформовані або встановлені стандарти поведінки і діяльності, дотримання яких є необхідною умовою для включення індивіда або групи в певне соціальне ціле. Норми засвоюються разом із цінностями в процесі соціалізації, адаптації організації до вимог зовнішнього середовища та інтеграції співробітників, але мають менш сталий характер, ніж цінності. Норми регламентують організаційну поведінку і сприяють координації спільної діяльності.

Основними формами поведінки державних службовців, що сприяють формуванню високих моральних і етичних норм є:

- Підтримання високих моральних принципів.
- Концентрація уваги на факторах, що приносять користь організації та співробітникам.
- Бути прикладом для оточуючих.
- Боротьба зі страхом і заохочення до відкритого обговорення будь-яких питань.
- Формування та реалізація політики дотримання етики.
- Прояв нетерпимості до порушників моральних норм.
- Заохочення етичної поведінки підлеглих.
- Справедливе, чесне й шанобливе ставлення до всіх без винятку співробітників.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

- Збереження високих моральних принципів як у професійному, так і особистому житті.

Цінності й норми корпоративної культури виражаються в різних матеріальних образах, за допомогою яких люди можуть інтерпретувати культуру будь-якої організації.

Потужна культура сама по собі не забезпечує успіх організації, якщо в ній не закладена здатність адаптації до зовнішніх умов, що змінюються. Відповідно до результатів досліджень, виявлено чотири типи культур з «правильним» сполученням цінностей, стратегії і зовнішнього середовища (рис. 5.1). Вони розрізняються згідно двох показників: (1) відповідності ступеня гнучкості або рівня стабільності, що задаються зовнішнім середовищем і (2) внутрішнім або зовнішнім стратегічним фокусом компанії. Відповідно ми одержуємо чотири типи організаційних культур: адаптивну, орієнтовану на результат, кланову й бюрократичну.



Рис 5.1. Типи організаційних культур

**Адаптивна культура** виникає в середовищі, що вимагає від організації швидкої реакції й прийняття рішень у ситуаціях підвищеного ризику. У такій культурі розвиваються цінності, що сприяють як можна більш швидкому виявленню, інтерпретації і трансляції сигналів зовнішнього середовища в нові поведінкові відгуки компанії. Співробітники мають право самостійного прийняття рішень і дій згідно своїм потребам. Керівники сприяють змінам, стимулюючи й винагороджуючи творчість, експерименти, ризик.

**Культура, орієнтована на результат**, підходить для організацій, діяльність яких полягає в обслуговуванні відомих покупців у середовищі, що не вимагає особливої гнучкості і швидких змін. Орієнтація на результат передбачає такі цінності, як


## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

конкурентноздатність, особиста ініціатива, готовність працювати багато й довго.

**Кланова культура** має внутрішній фокус: основна увага в ній приділяється залученню працівників у процес прискореної відповідності змінам у зовнішньому середовищі. Основні цінності такої культури - задоволення потреб працівників, а організація в цілому характеризується турботливою, сімейною атмосферою. Керівники вітають кооперацію, враховують інтереси покупців і співробітників, вважають за краще не афішувати відмінності в статусі.

**Бюрократична культура** відрізняється внутрішнім фокусом й орієнтацією на стабільність зовнішнього середовища. Тут перш за все цінуються дотримання правил й ощадливість. Заохочується методичний, раціональний, упорядкований підхід до всього.

Кожний з розглянутих типів культури здатний принести успіх. Які саме культурні цінності формуються в організації і чи формуються взагалі, залежить від вимог середовища і фокусу організації, а також від дій керівника. Оскільки корпоративна культура є важливим інструментом конкурентоспроможності, необхідно розуміти принципи та сутність процесу її формування. Приймаючи рішення щодо необхідності формування культури, необхідно враховувати три основних моменти: етапи життєвого циклу організації; ступінь адаптивності організації до вимог зовнішнього середовища; відповідність культури стратегії розвитку організації.

<p><i><b>Визначення</b></i></p> 	<p><i><b>Процес формування і розвитку корпоративної культури включає наступні етапи:</b></i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Формування корпоративної культури.</li><li>2. Підтримання і посилення корпоративної культури.</li><li>3. Зміна корпоративної культури.</li></ol>
--	--

**1. Формування корпоративної культури** є однією з головних задач керівників. Формування у державному органі корпоративної культури переважно пов'язане із специфікою службової діяльності його працівників, сферою, в якій функціонує державний орган, соціальними, політичними та економічними чинниками державного управління. На формування і зміну корпоративної культури у державному органі, зазвичай, впливають: переконання та цінності керівництва державного органу; колективний досвід, отриманий працівниками державного органу у процесі його розвитку; нові переконання та цінності, пропоновані новопризначеними працівниками державного органу.



## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

Основними джерелами формування культури є: керівники організації, важливі події, потреби членів організації і зовнішнє середовище.

**Керівники (лідери) організації.** Керівники формують погляди на організацію й цінності, що допомагають співробітникам реалізувати стратегію розвитку організації (місію, бачення, цілі). Тому корпоративна культура відображає цінності, ствердженні лідером. Керівники організації повинні демонструвати зразки поведінки відповідно до домінуючих цінностей корпоративної культури. Як вказує Шейн (*Schein, 1990*), співробітники організації звряють свою поведінку з вчинками й думкою лідера. Корпоративна культура - це результат взаємодії між уявленнями, що склалися у засновників (лідерів), і уявленнями, що склалися у співробітників на власному досвіді [39]. Підходи до формування керівниками корпоративної культури представлені в табл. 5.1.

Табл. 5.1

### Підходи до формування корпоративної культури

<b>Адміністративна культура</b>	<b>Організаційні зміни</b>	<b>Підприємницька культура</b>
<b>Ззовні</b>	Система контролю	<b>Зсередини</b>
<b>Власник процесу</b>	Відносини власності	<b>Власник майна</b>
<b>Чекає моменту</b>	Відношення до можливостей	<b>Веде пошук</b>
<b>Раціонально-логічне</b>	Переважає рішення проблем	<b>Інтуїтивне</b>
<b>Централізація</b>	Делегування повноважень	<b>Децентралізація</b>
<b>Ієрархічна</b>	Організаційна структура	<b>Мережна</b>
<b>«Дорослий» - «дитина»</b>	Відносини субординації	<b>«Дорослий» - «дорослий»</b>
<b>На організацію</b>	Організаційний фокус	<b>На людину</b>
<b>Зниження вартості</b>	Виробнича стратегія	<b>Диференціація виробництва</b>
<b>Продуктивність</b>	Головні цілі	<b>Ефективність</b>
<b>Системний</b>	Підхід до управління	<b>Ситуаційний</b>
<b>Інтеграції</b>	Робота проектується з позицій	<b>Автономії</b>
<b>За правилами</b>	Виконання роботи	<b>Творче</b>
<b>Модифікація</b>	Проведені зміни	<b>Радикальні</b>
<b>Робити справу правильно</b>	Основоположний курс дій	<b>Робити правильну справу</b>

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

**Важливі події** – це різного роду серйозні події, з яких витягаються уроки про бажану або небажану поведінку (Schein, 1990). Важливими подіями можуть бути кризи, зниження показників діяльності організацій, виклики зовнішнього середовища, слабка адаптація до вимог зовнішнього середовища, дисфункціональні конфлікти і т.п. У подібних випадках виникає **культурний розрив**, який можна визначити як відмінності між існуючими й бажаними цінностями й формами поведінки (Ralph H. Kilmann, Mary I. Saxton at al, 1985).

**Потреби членів організацій** підтримувати ефективні робочі відносини також є джерелом формування цінностей й очікувань.

**Зовнішнє середовище.** Характер зовнішнього середовища (невизначеність, складність, динамічність) визначає той набір цінностей, який дозволить об'єднати зусилля людей для досягнення цілей організації [39].

При формуванні корпоративної культури необхідно звернути особливу увагу на рішення двох важливих проблем: зовнішня адаптація і виживання та внутрішня інтеграція. При вирішенні проблем зовнішньої адаптації необхідно залучати співробітників до участі у: формуванні місії, стратегії і цілей організації; виборі засобів і методів реалізації місії, стратегії, цілей; розробці системи контролю; розробці заходів, спрямованих на коригування неприпустимої поведінки.

Рис. 5.2 ілюструє типологію культур, що формують ступінь залучення членів організації до вирішення проблем зовнішньої адаптації [1].

Вирішення проблем внутрішньої інтеграції включає: вибір методів комунікації; визначення критеріїв членства в організації і її групах; встановлення правил по придбанню, підтримці й втраті влади; визначення й розподіл статусів в організації; встановлення правил міжособистісних відносин; визначення бажаної і небажаної поведінки та системи нагород і покарань; визначення ставлення до ідеології й релігії.

**2. Підтримання і посилення корпоративної культури.** Якщо в організації існує культура, що відповідає вимогам зовнішнього середовища і стратегії розвитку організації, то необхідно вживати заходи для її підтримання і посилення. Чому необхідно підтримувати корпоративну культуру? Причинами підтримання культури є: прийом на роботу нових членів організації, які вже мають певну культуру і у такий спосіб заносять в організацію «вірус» (елементи) іншої культури; підтримання сили культури на оптимальному рівні.

Основними методами підтримання корпоративної культури є:

- Відбір персоналу.
- Соціалізація нових членів організації.
- Дії вищого керівництва.
- Артефакти.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом



Рис 5.2. Типи культур як відносини влади у групі/організації (згідно з Р. Акоффом)

Основним завданням процесу *відбору* персоналу є прийом на роботу таких людей, знання, кваліфікація й здатності яких дозволять їм успішно вирішувати завдання організації. Кандидати, які відчувають протиріччя між власними цінностями й базовими цінностями організації, можуть самостійно прийняти рішення про відмову від запропонованої їм роботи. Тому багато організацій використовують такі інструменти відбору, як: співбесіда, анкетування, ознайомлення з вимогами, запропонованими співробітникам організації, цінностями й нормами поведінки.

*Соціалізація* спрямована на надання допомоги новим членам організації якнайшвидше адаптуватися до корпоративної культури. Процес соціалізації включає три стадії (див. рис. 5.3): заочне знайомство; безпосереднє знайомство; перетворення.



Рис. 5.3. Стадії процесу соціалізації

На стадії заочного знайомства людина намагається довідатися про організацію до початку роботи в ній. На цій стадії у неї формується система цінностей, уявлень і очікувань, які мають відношення до її майбутньої роботи. Успіх процесу відбору буде залежати від умінь кандидата вгадати очікування організації.

На стадії безпосереднього знайомства люди усвідомлюють, наскільки їхні очікування щодо майбутньої роботи співвідносяться з реальністю. Якщо очікування виявилися близькими до реальності, стадія безпосереднього знайомства підтверджує їх. Коли очікування й реальність розходяться, новим працівникам необхідно пройти процес соціалізації, що змінить їхні первісні очікування новими. У самому гіршому випадку людина може звільнитися.

На стадії перетворення нові члени організації намагаються розв'язати проблеми, виявлені на стадії безпосереднього знайомства.

**Дії вищого керівництва** дуже впливають на корпоративну культуру. Своїми словами, стилем лідерства, вчинками і діями керівники вищої ланки встановлюють норми організаційної поведінки.

Шейн (*Schein, 1985*) та інші науковці запропонували наступні методи, які можуть використовувати керівники для підтримання корпоративної культури:

- Визначення об'єктів особливої уваги, оцінки й контролю з боку менеджерів (чому керівники приділяють увагу).
- Реакція керівників на критичні ситуації й організаційні кризи.
- Продумане моделювання ролей, навчання та інструктаж.
- Критерії розподілу винагород і зміни статусу.
- Критерії прийому на роботу, відбору, просування й одержання завдань.
- Затвердження нових цінностей.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

- Введення цінностей у дію через заплановані акції (впровадження програм якості, матеріального стимулювання, командної роботи, розвитку організації, що навчається).

- Використання системи цінностей як підстави для перегляду показників роботи окремих співробітників і команд.

- Забезпечення вступного навчання й адаптації нових співробітників до ключових цінностей організації й способів їхньої реалізації.

- Закріплення вступного навчання на подальших курсах підвищення кваліфікації, що є частиною програм безперервного розвитку [39].

**3. Зміна корпоративної культури.** Сучасні організації, які функціонують у динамічному і зовнішньому середовищі, що швидко розвивається, повинні володіти здатністю швидко пристосовуватися, тобто адаптуватися до вимог цього зовнішнього середовища. Адаптація до вимог зовнішнього середовища здійснюється шляхом проведення організаційних змін. Рушійними силами змін є: природа робочої сили, технології, економічні потрясіння, конкуренція, соціальні тенденції, світова політика. Оскільки в даний час організації все частіше стикаються з необхідністю організаційних змін (впровадження тотального управління якістю (TQM), скорочення розмірів, реінжиніринг, впровадження командної роботи й ін.), важливим є розуміння того, що саме необхідно змінити, щоб відповідати вимогам зовнішнього середовища. Зміни можуть підлягати:

- Стратегія розвитку організації.

- Структура організації (спеціалізація робочих завдань, тип департаменталізації, система влади (владні повноваження, відповідальність, підзвітність, делегування), норми керованості, ступінь централізації/ децентралізації прийняття рішень, ступінь формалізації).

- Система мотивації.

- Система контролю.

- Система керівництва й лідерства.

- Система прийняття рішень і комунікацій.

- Організаційна поведінка

Зазначені вище організаційні зміни спричиняють за собою адекватні зміни культури організації. Важливо пам'ятати, що культура повинна відповідати стратегії розвитку організації. Тому організаційні зміни й зміни культури повинні здійснюватися одночасно.

Процес зміни корпоративної культури включає наступні ключові етапи:

1. Формування групи (команди) агентів змін (*change agents*).

2. Оцінка (діагностика) корпоративної культури.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

3. Інтерпретація результатів оцінки (діагностики) корпоративної культури.

4. Реалізація зміни корпоративної культури.

*Агентами змін* можуть бути керівники державної установи, рядові співробітники, запрошені консультанти.

*Оцінка (діагностика) корпоративної культури* є складним завданням, оскільки існують різні рівні пізнання й вивчення культури:

- Поверхневий рівень - артефакти. Артефакти можна спостерігати (чути, бачити, сприймати на дотик) і, отже, вимірювати.

- Підповерхневий рівень - проголошувані цінності, норми й правила, які складно спостерігати а, отже, й вимірювати.

- Глибинний рівень - уявлення, переконання, вірування. Ці елементи є ядром, тобто суттю культури. Вони формуються на підсвідомому рівні, тому їх неможливо безпосередньо спостерігати.

*Інтерпретація результатів оцінки* корпоративної культури дозволяє:

- Визначити тип існуючої домінуючої культури.
- Визначити «розриви» між існуючою культурою й майбутньою культурою, необхідною для реалізації стратегії й адаптації до вимог зовнішнього середовища.

- Визначити набір базових цінностей, що необхідний для формування нової культури.

- Розробити модель нової культури.


*Реалізація змін* здійснюється шляхом розробки планів і програм реалізації моделі нової культури організації. Програми зміни культури можуть бути основною частиною програми організаційного розвитку. Вони можуть концентруватися на окремих аспектах культури - показниках роботи, прихильності, якості, обслуговуванні клієнтів, роботі в командах, організаційному навчанні. У кожному випадку в першу чергу необхідно визначити цінності, що лежать в основі цих програм.

### 5.2. Створення ефективних команд і робота з командою

Створення управлінських команд державних службовців є чинником успішності функціонування органів державної служби в умовах ринку.

*Команда* – це група людей, які взаємодіють між собою і координують свою роботу для досягнення загальних цілей. Члени команди залежать один від одного щодо інформації, ресурсів і навичок, тому вони прагнуть об'єднати свої зусилля для досягнення спільних цілей.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Команда</b> – це група людей, які взаємодіють між собою і координують свою роботу для досягнення загальних цілей.</p>
--	---

Будь-яка команда в процесі свого розвитку проходить кілька стадій: формування; розлад (бурління); нормалізація («притирання»); виконання (рис. 5.4).

Стадії розвитку команди	Характеристика стадій
<b>Формування</b>	Стадія розвитку команди, на якій відбувається знайомство членів команди один з одним, робоча орієнтація, налагодження соціальної взаємодії.
<b>Розлад</b>	Стадія розвитку, на якій виникають особисті конфлікти й суперечності. Керівник стимулює участь кожного члена команди у розв'язанні проблем, згладжує розбіжності.
<b>Нормалізація</b>	Стадія розвитку команди, на якій вирішуються внутрішні конфлікти та досягається згуртованість. Керівник допомагає колегам з'ясувати ролі, командні норми та цінності.
<b>Виконання</b>	Стадія розвитку, на якій основна увага членів команди зосереджена на досягненні командних цілей, кооперації, розв'язання робочих проблем. Керівник стимулює виконання завдань.

*Рис. 5.4. Стадії розвитку команди*

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

В одній і тій же організації можуть існувати команди різних типів. Вони різняться між собою ступенем автономності та характером управління з боку організації: рівнем відповідальності за формування структури групи, рівнем визначення повноважень, рівнем відповідальності за моніторинг і управління процесами групової діяльності. Найбільш поширеними є такі типи команд:

- **Функціональна** - команда, що складається з керівника і його підлеглих, які дотримуються формальних відносин субординації.
- **Крос-функціональна** - команда, що складається із співробітників різних функціональних відділів організації.
- **Самоврядна** - команда, члени якої можуть працювати в умовах мінімального контролю і здатні замінювати один одного, щоб виробляти кінцевий продукт або послугу.

Перш ніж приступити до формування команди, керівник повинен прийняти рішення щодо доцільності створення команди. Рішення про необхідність формування команди слід приймати при наявності таких умов:

1. Наявність кардинальних проблем, які не підлягають дробленню і вимагають спільних зусиль.
2. Відсутність у керівника специфічних знань та можливість використання цінних знань і досвіду, необхідних для пошуку ефективних способів розв'язання проблем, за участі членів організації.
3. Наявність конгруентності, тобто сполучуваності цілей керівника і членів команди.
4. Наявність у керівника навичок формування й розвитку команди.

Керівник повинен розуміти внутрішню й зовнішню динаміку командної роботи і вміти управляти внутрішніми процесами, що відбуваються в команді, а також процесами взаємовідносин із зовнішнім середовищем.

**Управління внутрішніми процесами**, що протікають у команді, включає наступні аспекти:

- **Побудова команди** (визначення цілей і завдань, підбір членів команди, формування взаємовідносин всередині команди).
- **Управління процесом командної комунікації** (створення централізованих та децентралізованих комунікаційних мереж, подолання бар'єрів командних комунікацій, створення ефективного зворотного зв'язку).
- **Формування і використання групового інтелекту** (формування ментальної моделі членів команди і команди в цілому, розвиток мислення членів команди, створення системи трансактивної пам'яті та формування інтелектуального капіталу).



## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

- **Прийняття рішень у команді** (моделі, методи і стилі прийняття групових рішень, попередження та усунення проблем, пов'язаних із груповим прийняттям рішень (групове мислення, ескалація прихильності, плюралістичне ігнорування (парадокс Абіліна), поляризація групи, прийняття неетичних рішень).

- **Управління конфліктами** (діагностика типу конфлікту, вибір оптимальної стратегії управління конфліктом, вміння трансформувати дисфункціональний конфлікт (конфлікт відносин) у функціональний (конфлікт, пов'язаний із завданням).

- **Розвиток креативності** (створення умов для розвитку креативності, проведення сеансів мозкового штурму).

**Управління процесами взаємовідносин із зовнішнім середовищем** (зовнішня діагностика команди) включає: визначення меж команди (рівнів взаємин із зовнішнім середовищем); формування комунікаційних мереж, розвиток соціального капіталу та інтеграція команд; формування і розвиток міжгрупових відносин.

**Процес формування команд включає три етапи:**

1. Визначення та аналіз завдань, що підлягають вирішенню.
2. Формування складу команди залежно від характеру завдань.
3. Побудова системи взаємовідносин членів команди.

Етапи формування команди представлені на рис. 5.5.

**I ЕТАП. Аналіз завдань.** Аналіз завдань, що підлягають вирішенню, дозволяє визначити їх тип: тактичні, розв'язання проблем, творчі. Залежно від типу завдань визначається також тип команд: тактичні команди (або функціональні), команди з розв'язання проблем (або крос-функціональні, міжфункціональні), творчі команди (або самоврядні).

- **Тактичні команди** - це команди, головним завданням яких є планування й чітка організація роботи для виконання цих планів (наприклад, бригада кардіохірургів). Домінантною ознакою таких команд є чіткість завдання.

- **Команди з розв'язання проблем** - це команди, які концентрують увагу на розв'язанні проблем, що виникають у процесі діяльності організації. Основними характеристиками таких команд є високий ступінь довіри, згуртованості і взаємоповаги.

- **Творчі команди** - це команди, головним завданням яких є розробка інновацій. Основним принципом таких команд є автономність.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

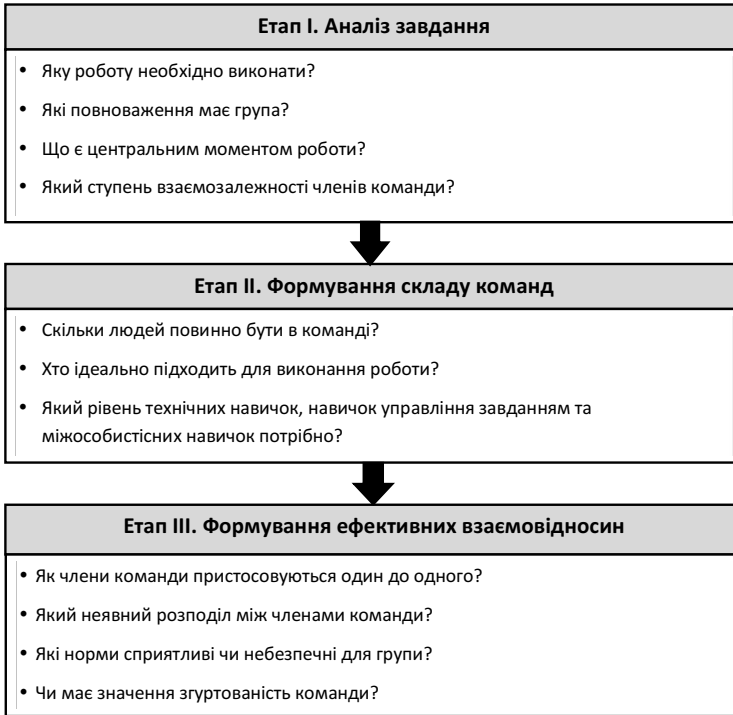


Рис. 5.5. Етапи формування команд

Під час виконання завдань необхідно враховувати ступінь взаємозалежності членів команди. Існує три типи взаємозалежності:

**Скупна взаємозалежність** означає, що члени групи працюють незалежно, а потім об'єднують свою роботу. Наприклад, відділ меблів універмагу складається з декількох продавців, кожен із яких отримує компенсацію на підставі загального обсягу продажу. В цьому процесі кожен продавець незалежний. Іншим аналогом може бути команда спринтерів, в якій кожен біжить так швидко, як може, а результатом команди є середній час.

**Послідовна взаємозалежність** - це класична конвеєрна лінія або поділ праці. Кожен член команди має певну кваліфікацію або виконує певну роботу. Члени такої команди є більш взаємозалежними, причому ті, що стоять далі «внизу за течією» конвеєра, більше залежать від інших. Аналогом може так само служити естафета, коли кожен бігун повинен дочекатися естафетної палички від іншого члена команди.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

**Загальна взаємозалежність** - це вища форма взаємозалежності. Кожен член команди залежить від інших на всіх рівнях - не просто в лінійному вигляді, як у випадку послідовної залежності. Аналогом може слугувати команда веслярів, членам якої потрібна координація і синхронізація роботи.

**II ЕТАП. Формування складу команд.** Основними етапами формування складу команди є:

- Визначення чисельного складу команди.
- Підбір членів команди, що володіють навичками, необхідними для виконання конкретної роботи.
- Визначення рівня і типу диференціації членів команди.

На оптимальну чисельність команди впливають такі чинники: характер завдання; рівень кваліфікації членів команди; здатність членів команди до взаємозамінності. Оптимальна чисельність команди повинна бути не менше 10 осіб. Збільшення чисельного складу команди призводить до ряду проблем: проблеми координації спільної діяльності; зниження рівня згуртованості; тенденція до соціально неприйнятної поведінки; відсутність прагнення до співпраці; зростання рівня соціальних лінощів тощо.

**Соціальні лінощі** – одна з найважливіших характеристик внутрішньої динаміки команди; визначається як прагнення «пожити за чужий рахунок». Дослідження показали, що люди в групах працюють менш ретельно, ніж поодиночки. Основними типами реакції членів команди на факти прояву соціальних лінощів є: вимога зменшити винагороду любителю жити за чужий рахунок; зниження рівня зусиль усіх членів команди.

Причинами соціальних лінощів є:

- **Розмита відповідальність** - відсутність особистої відповідальності за результат роботи команди.
- **Відсутність почуття значимості своєї роботи** - відсутність віри в можливість свого позитивного впливу на результати роботи команди.
- **Ефект очікування** - тенденція членів команди не поспішати проявляти ініціативу, не докладати значних зусиль і вичікувати, що будуть робити інші. Така поведінка пов'язана з побоюванням членів команди бути використаними іншими.

Основними способами боротьби з соціальними лінощами є: забезпечення наочності вкладу кожного члена команди у вирішення завдань команди; підвищення рівня захопленості роботою (відхід від рутинності і монотонності, розширення кола завдань, упровадження колективної відповідальності тощо); визнання та винагорода вкладу

## **Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом**

---

окремих членів команди; зміцнення згуртованості команди; використання командних контрактів (розробка процедур, правил, цільових показників роботи команди); проведення перевірок роботи команди і встановлення зворотного зв'язку; підтримка оптимального розміру команди.

Підбір людей, які мають навички, необхідні для виконання роботи, визначається змістом завдання. Як правило, члени команди мають володіти такими навичками: технічні навички; навички управління завданням (навички планування, організації, керівництва та контролю); навички роботи з людьми.

Ключовим завданням керівника у процесі формування команди є фокусування уваги на диференціації (різноманітності) членів команди.

**Диференціація** - наявність у команді людей, які відрізняються за віковими, статевими, расовими, етнічними, професійними та іншими ознаками. Перевагами диференціації є: наявність розширеного резерву талантів; наявність різних точок зору; ухвалення більш ефективних рішень; збільшення конкурентної переваги.

Однією з проблем диференціації є прийняття керівником рішення про те, що саме необхідно диференціювати. Можна виділити такі типи диференціації:

- диференціація соціальних категорій (стать, вік, раса);
- інформаційна диференціація (освіта, досвід роботи, стаж роботи); ціннісна диференціація.

Команди, що концентрують свою увагу на соціальних категоріях диференціації, мають схильність до стереотипізації та особистої інтерпретації, що є деструктивним. Інформаційна диференціація сприяє творчому розв'язанню проблем. Команди, які дотримуються однакових цінностей, менш схильні до деструктивних конфліктів. Надмірна диференціація може призвести до розбіжностей. Оптимальний ступінь диференціації визначається набором навичок, необхідних для виконання завдання, а також ступенем міжособистісної відповідності членів команди.

Основними способами управління диференціацією команд є:

- публічне визнання цінності розмаїття;
- залучення членів команди до прийняття рішень про вибір оптимальних методів здійснення диференціації;
- навчання членів команди щодо переваг різноманітності;
- використання диференціації як на індивідуальному, так і на груповому рівнях.

**III ЕТАП. Взаємовідносини (соціалізація) членів команди.** Останнім етапом формування команди є вирішення питання про

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

формування ефективних взаємовідносин членів команди, тобто їх соціалізацію. **Соціалізація** являє собою процес адаптації людини до команди, за допомогою чого особистість стає членом команди. Основними завданнями соціалізації є: адаптація нових членів команди; розподіл ролей між членами команди; розробка командних норм; формування згуртованості групи; завоювання довіри членів команди.

Процес соціалізації складається з таких етапів:

- **Оцінка членів команди.** Взаємна оцінка членів команди зводиться до аналізу затрат і вигод, які очікують отримати нові члени від команди і команда від нових членів.
- **Визнання.** На етапі визнання новий член команди здійснює послідовне просування від новачка до повноправного члена команди. Визнання знижує рівень дисфункціональних конфліктів.
- **Зміна ролей** членів команди відбувається в міру просування особистості в команді.

**Розподіл ролей між членами команди.** Кожен із членів команди робить певний внесок у виконання завдання, відіграючи в групі чітко окреслену роль. «Гравці» команди різняться за рівнем участі у виконанні завдання і ступенем участі в соціально-емоційній підтримці один одного (рис. 5.6).

Активна  Спрямована на вирішення завдань поведінка	<b>Спеціаліст із вирішення завдань</b>	<b>Подвійна роль</b>
	Головне – службове завдання. Важлива роль. Залишаються незадоволеними соціальні потреби учасників.	Головне – цілі та люди. Її виконавець може бути лідером команди. Важлива, але не провідна роль.
Пасивна	<b>Сторонній спостерігач</b>	<b>Соціально-емоційна підтримка</b>
	Не докладає особливих зусиль ні до виконання завдань команди, ні до задоволення потреб її членів. Другорядна роль.	Головне – потреби людей, завдання команди не настільки важливі. Вагома роль.
	Пасивна	Активна

**Соціально-орієнтована поведінка**

*Рис. 5.6. Ролі учасників команди*

Підвищенню ефективності роботи команди сприяють два типи ролей: ролі, орієнтовані на завдання, та ролі, орієнтовані на взаємовідносини [10]. Типи ролей, які сприяють підвищенню ефективності роботи команди представлені в табл. 5.2.

Типи ролей, які сприяють підвищенню ефективності роботи команди

Ролі, які сприяють виконанню завдання (орієнтовані на завдання)	Ролі, орієнтовані на взаємовідносини
Надання рекомендацій	Підтримка
Пошук та надання інформації	Гармонізація
Аналіз	Зняття напруги
Розробка	Протистояння
Підштовхування	Спонування
Моніторинг (контроль)	Розвиток
Примушування	Знаходження консенсусу
Підбиття підсумків	Співпереживання

**Розробка командних норм** як один із аспектів соціалізації полягає в установленні стандартів поведінки, що визначають вчинки членів команди. Командні норми установлюють межі допустимої і неприпустимої поведінки. Командні норми є неофіційними, тобто вони не регламентуються в офіційних документах. Вироблення норм здійснюється поступово, починаючи з ранніх стадій розвитку команди. Поштовхом до формування норм можуть бути:

- **Критичні події** - це події, які створюють важливий прецедент і згодом розглядаються як зразок прийнятної поведінки.
- **Першість** - це перший зразок поведінки, який мав місце в команді та стане основою для майбутніх очікувань.
- **Перенесення поведінки** - це норми поведінки, які привнесені ззовні.

- **Явні заяви** - це заяви лідера або членів команди про норми поведінки або цінності, якими буде керуватися команда у процесі роботи.

На ефективність роботи команди впливають згуртованість членів команди і ступінь довіри.

**Згуртованість команди** – це ступінь відданості команді її учасників. Основними факторами, що впливають на згуртованість, є: взаємодія членів команди; наявність спільних цілей; привабливість команди; організаційний контекст (суперництво з іншими командами і прагнення здобути перемогу); досягнення і визнання успіху.

**Довіра** – це впевненість однієї людини в тому, що інша буде дотримуватися своїх зобов'язань і буде чесною.

Нижче наведено рекомендації щодо створення атмосфери довіри:

1. **Спілкуйтеся з людьми.** Тримайте членів команди і підлеглих у курсі подій, пояснюючи їм свої рішення і політику та підтримуючи з ними постійний зворотний зв'язок. Щиро і відверто розповідайте про свої проблеми і складнощі.

2. **Надавайте людям підтримку.** Будьте відкриті і доступні для підлеглих. Заохочуйте членів команди до висунення нових ідей і підтримуйте ці ідеї.

3. **Поважайте людей.** Делегуйте членам команди тільки реальні повноваження і звертайте увагу на їх думки і пропозиції.

4. **Будьте справедливі.** Віддавайте людям належне, визнавайте їхні заслуги, будьте об'єктивні і неупереджені; оцінюючи роботу підлеглих, не скупіться на похвалу.

5. **Будьте передбачувані.** Будьте послідовні у своїх повсякденних справах. Завжди виконуйте свої прями і непрямі обіцянки.

6. **Проявляйте компетентність.** Намагайтеся викликати захоплення і повагу у членів команди, виявляючи свої професійні здібності і добре знання бізнесу.

Основними показниками ефективності роботи команд є:


- **Упровадження інновацій** - адаптація до змін.
- **Продуктивність** - досягнення корпоративних цілей при мінімальному використанні ресурсів.
- **Якість** - відсутність дефектів і відповідність продуктів і послуг очікуванням споживачів.
- **Задоволення потреб співробітників** - здатність команди домогтися лояльності її членів, надихати їх і виконувати їхні основні запити.

5.3. Підтримуючі комунікації, наставництво та консультування

**Підтримувальна комунікація** - це комунікація, зосереджена на збереженні позитивних відносин між співрозмовниками. Використання підтримувальної комунікації дозволяє:

- забезпечити точність передачі повідомлень;
- підтримувати і зміцнювати відносини співрозмовників шляхом взаємного обміну інформацією, точками зору, ставленням до проблеми;
- створити позитивні міжособистісні (інтерперсональні) відносини;
- забезпечити конкурентні переваги.

Позитивні інтерперсональні відносини, згідно з численними дослідженнями, сприяють підвищенню рівня продуктивності та якості продукції, зниженню рівня конфліктності, вмінню швидко розв'язувати проблеми. А. Хенсон (*A.Hanson*, 1986) зазначає, що на ефективність роботи організації хороші інтерперсональні відносини впливають утричі більше, ніж ринкова частка, капіталоемність, розміри компанії і темпи зростання продажів разом узяті. Таким чином, уміння підтримувати комунікації є одним із способів забезпечення конкурентних переваг. Тому менеджери повинні не тільки самі володіти навичками комунікації, а й сприяти їх засвоєнню підлеглими.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Підтримувальна комунікація</b> - це комунікація, зосереджена на збереженні позитивних відносин між співрозмовниками.</p> <p><b>Наставництво</b> передбачає фокусування уваги на здібностях людей і має бути спрямоване на надання допомоги в розвитку їх трудових навичок.</p> <p><b>Консультування</b> передбачає фокусування уваги на установках і відносинах.</p>
---	--

Формами інтерперсональної комунікації є наставництво і консультування.

**Наставництво** передбачає фокусування уваги на здібностях людей і має бути спрямоване на надання допомоги в розвитку їх трудових навичок. Керівники-наставники повинні давати підлеглим поради, забезпечувати їх необхідною інформацією, встановлювати стандарти. Наставництво має сприяти підвищенню якості та



## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

ефективності роботи і використовуватися в ситуаціях, коли підлеглі не володіють необхідними навичками й компетентністю або відчують брак інформації.

**Консультування** передбачає фокусування уваги на установках і відносинах. Керівники консультанти мають допомогти підлеглим визначати і розв'язувати проблеми, оперуючи такими категоріями, як душевний стан, емоції, особисті якості. Керівники повинні консультувати, а не навчати підлеглих, оскільки вони володіють достатнім рівнем компетенції. Консультування використовується в ситуаціях, коли проблеми пов'язані з установками, міжособистісними зіткненнями, самозахистом (тобто емоційно забарвленими факторами, викликаними небажанням визнати наявність проблеми або необхідність будь-яких змін).

Таблиця 5.3

### Бар'єри інтерперсональної комунікації

Бар'єри	Опис
<b>Захисні реакції</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Комунікація викликає в індивіда почуття тривоги і уразливості.</li><li>- Прагнення захистити себе стає провідним прагненням.</li><li>- Енергія витрачається швидше на захист, а не на вислуховування співрозмовника.</li><li>- Агресія, гнів, суперництво або прагнення ухилитися - звичайні реакції</li></ul>
<b>Неприйняття</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Комунікація викликає в індивіда почуття некомпетентності, неповноцінності або меншовартості.</li><li>- Індивід намагається довести свою спроможність.</li><li>- Енергія витрачається швидше на самоствердження, ніж на вислуховування співрозмовника.</li><li>- Демонстративна, егоцентрична поведінка, відчуження, втрата мотивації - звичайні реакції</li></ul>

Якщо в ході наставництва і консультування будуть порушені принципи підтримувальної комунікації, то керівники можуть зіткнутися з двома бар'єрами - захисною реакцією і неприйняттям.

**Захисна реакція** – емоційний і фізичний стан, при якому людина схиляється до контратаки. Захисні реакції виникають в ситуаціях, коли комунікація викликає в однієї зі сторін почуття тривоги або побоювання.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

**Неприйняття** – емоційний і фізичний стан, при якому людина відчуває власну неповноцінність, некомпетентність або меншовартість. У табл. 5.3 представлено ці бар'єри на шляху інтерперсональної комунікації.

Лідер як майстер комунікацій повинен уміти проводити стратегічні бесіди. **Стратегічна бесіда** - це спілкування між людьми, що долає ієрархічні рівні організації, зачіпає найважливіші стратегічні теми і цінності та допомагає досягти бажаних результатів.

Проведення стратегічних бесід включає такі етапи:

- Складання графіка проведення стратегічних бесід зі співробітниками організації.

- Формування кола проблем, що підлягають обговоренню.
- Проведення стратегічної бесіди.
- Прийняття рішень за результатами стратегічної бесіди.
- Реалізація прийнятих рішень.

**Ключовими факторами стратегічної бесіди є:**

- Створення обстановки відкритого спілкування - внутрішньокорпоративний обмін усіма видами інформації, котра долає функціональні та ієрархічні кордони.

- Уміння слухати - навички сприймати і розуміти істинний зміст повідомлення.

- Проникливість - здатність зрозуміти прихований сенс повідомлення.

- Уміння вести діалог - процес групової комунікації, під час якого люди створюють загальні поняття для полегшення взаємопорозуміння і формування спільного світосприйняття.

Лідер як майстер комунікацій повинен уміти:

- Переконувати людей.
- Вибирати емні інформаційні канали.
- Ефективно використовувати електронні комунікаційні канали.

- Використовувати метафори і повчальні історії для налагодження емоційного зв'язку з людьми.

- Володіти прийомами невербальної комунікації.
- Використовувати методи блукаючого менеджменту.
- Володіти навичками комунікації в умовах кризи.
- Лідер повинен дотримуватися таких принципів комунікації в умовах кризи:

- Зберігати спокій, уважно слухаючи оточуючих.

- Залишатися на видноті.
- Говорити правду.
- Розповідати оточуючим про своє бачення майбутнього.

### 5.4. Етика публічного службовця та кодифікація морально-етичних вимог у професійній діяльності на публічній службі

Морально-етичні принципи поведінки публічного службовця ґрунтуються на нормах загальнолюдської моралі. Специфіка професійної діяльності публічного службовця пов'язана із більш частим вирішенням морально-етичних дилем, постійним вибором між «поганими рішеннями». Це обумовлює підвищені вимоги до моральної свідомості та культури публічного службовця. Розвиток моральності публічних службовців має настільки ж важливе значення, як і розвиток його професіоналізму. Моральні якості публічного службовця, дотримання ним норм службової етики є суттєвою ознакою та складовою його професійної діяльності. Це означає, що громадянин, вступаючи на публічну службу, має моральне право зайняти дану посаду, тобто він не лише має професійні якості, а й позитивно характеризується з морального боку, але й розвинене почуття чесності, обов'язку, совісті, відповідальності тощо.

**Мораль** – це система норм і принципів, які регулюють поведінку людей з позицій протиставлення добра і зла, справедливого та несправедливого, користі та шкода. Основна функція **професійної моралі** полягає в регуляції людської поведінки та міжособистісних стосунків у професійній сфері шляхом фіксації позаінституційних норм професійної поведінки у етичних кодексах та норм службової поведінки у нормативно-правових актах.

У моралі виділяють такі основні елементи:

– *моральна свідомість* – форма суспільної свідомості, в якій знаходить своє відображення погляди і уявлення, норми і оцінки поведінки окремих індивідів, соціальних груп і суспільства в цілому;

– *моральна діяльність (практика)* – діяльність людини, групи, суспільства, що розглядається з точки зору моральних понять, принципів, прийнятих в суспільстві;

– *моральні відносини* – це ті зв'язки і залежності, у які включаються люди у процесі життєдіяльності на основі вироблених суспільством вимог і особистих переконань.

*Етика публічного управління* – це унормована моральна основа публічноуправлінської діяльності основних суб'єктів суспільного життя щодо устрою суспільства й держави, взаємні права та обов'язки посадовців, службовців і громадян, ствердження фундаментальних прав людини і громадянина, співвідношення волі, рівності й справедливості,

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

суспільної корисності.

*Основними завданнями етики публічного управління є системна підтримка ідеалів і цінностей демократії, гуманізму, а також розроблення, впровадження, обґрунтування моральних норм і принципів у системі публічного управління, а також забезпечення наступництва та еволюційності в публічноуправлінських процесах.*

*Етика публічного службовця – це система переконань, прийнятих і глибоко усвідомлених службовцем норм поведінки, встановлений певний порядок дій, правил взаємин і принципів публічноуправлінських відносин, що належать даному суспільству, розподіляються та підтримуються громадянами і водночас є нормами загальнолюдської моралі. Професіоналізм роботи публічного службовця – це показник його моральності, вірності професійному обов'язку.*

Етичні норми виникають як вимога до суспільно очікуваної поведінки в ті чи іншій ситуації, серед іншого і в професійній також. Взірці очікуваної поведінки від фахівця певного рівня встановлюються професійною спільнотою, яка визначається сферою публічного управління. Розширення сфери публічного управління зачіпає більшість заінтересованих сторін, суб'єктів суспільного життя, що означає розширення усвідомленої необхідності проведення певних змін в публічному управлінні. Отже, нормування професійної поведінки відбувається виходячи із суспільної необхідності, значущості та цінності даної професії для суспільства. Тому етичні норми часто існують поза межами поведінки, яку можна оцінити з правової позиції. Проте моральне оцінювання поведінки в цілому, та вчинку зокрема, можуть отримати громадський осуд та суспільне несприйняття практики, яка загально визнана аморальною.

*Етична норма поведінки публічного службовця – це елементарна форма моральної вимоги, яка відображає певний взірець, ідеал прийнятності поведінки фахівця в системі державного управління, місцевого самоврядування, в системі взаємовідносин у сфері публічного управління, що відображає потреби людського співжиття, характер відносин. Часто фіксується у правових положеннях або окремому законодавстві із конкретизацією випадків, ситуацій настання відповідальності за порушення та описом санкцій. У такий спосіб відбувається закріплення морально-етичних норм та настанов у правовому полі.*

*До основних етичних норм відносять їх обов'язковість та універсальність. Часто до компетентності публічного службовця відносять не тільки наявність фахових знань, вмінь, досвіду, але й мотивацію вступу на публічну службу, психологічно-соціальні установки, навички соціальної комунікації та особистісні цінності, переконання. Базові цінності, що становлять основу державницького світогляду службовців, це – патріотизм, відданість народу, національно-духовна свідомість, повага до державної*

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

мови, готовність до відстоювання національних та громадських інтересів, політико-правова культура.

*Специфічними цінностями* службовців є цінності публічної служби, що пов'язані із загальною управлінською культурою (політична нейтральність, чесність і непідкупність, аналітичне та ринкове мислення, суворе дотримання законності, професіоналізм, якість, своєчасність виконання службових обов'язків).

Реформування системи державного управління в Україні з позиції її демократизації та наближення до європейського адміністративно-правового простору обумовило потребу вдосконалення морально-етичної складової професійної діяльності у сфері публічного управління. Це не тільки засіб регуляції поведінки представників органів влади, але й спосіб формування її авторитету й довіри до неї з боку громадян, серед іншого шляхом залучення їх до публічноуправлінських процесів.

Залученість до публічноуправлінських процесів супроводжується атрибутами партнерських відносин між владою й громадянами, розумінням функціонального призначення та відповідним ставленням до ролі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в житті суспільства та громади.

Серед цих атрибутів є вияв довіри громадян до влади, що має будуватися на адекватному зіставленні суспільних очікувань та виправданих дій влади. Традиції демократичного врядування в країнах Європи та світу, що сформувалися протягом другої половини ХХ ст., здебільшого ґрунтуються на кредиті довіри громадян, чим підкреслюється важливість і форми взаємодії, і її кінцева мета – забезпечення потреби громадян у публічних послугах. Втрата кредиту громадської довіри означає недієздатність, неефективність органів публічного управління і відсутність перспективи подальшого перебування при владі, що в цілому прискорює та виступає каталізатором соціальної напруженості та підвищенню конфліктності. Отже, дефіцит довіри обумовлює важливість думки громадян для діяльності посадових осіб, визначаючи тим самим її напрями і пріоритети.

Механізми моральної регуляції поведінки публічних службовців набувають ваги у взаємовідносинах громадян і представників публічної влади. Йдеться про співвідношення віри, довіри і спільних дій. Головною ознакою громадянського суспільства є формування соціальних механізмів «відпущення гріхів», тобто визнання права на помилку. Публічне визнання таких помилок є свого роду «сповіддю» перед людьми, а публічні консультації виступають як наради з визначення пріоритетності вирішення місцевих проблем. Ця публічність і є своєрідною «совістю». Обговорення суспільно значущих проблем є свого роду формою підготовки колегіальних рішень, за наслідки яких у такому разі відповідає вся громада. Співвідношення понять «професійна

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

гордість», «професійна придатність», серед іншого до конструктивного діалогу, та поміркованість у цьому контексті виступають основою комунікацій у соціальному управлінні.

Схильність та придатність особи до управлінської діяльності визначає її професійне здоров'я. Духовні настанови публічного службовця як особистості виступають передумовами професійної етики. Вітчизняна та європейська історія публічного управління свідчить про перманентний процес боротьби ідей бюрократизму й менеджеризму в органах влади, що обумовлено певною замкнутістю системи державного управління, неадекватним стилем взаємодії усередині установ однієї сфери управління (корпоративність), наявністю організаційно-розпорядчих повноважень, а також спеціальними соціальними і правовим статусом (через встановлені законом права та обов'язки, повноваження, гарантії тощо), рівнем відповідальності (через встановлені законом міри відповідальності за дії або бездіяльність) щодо забезпечення якісними послугами населення тощо.

Зіставлення вимог до претендентів на посади державної служби та органів місцевого самоврядування та їх наявних можливостей потребує зосередження уваги на таких проблемах, як: високий темп змін вимог до категорії державних службовців, низький «запас міцності» професійних та ділових якостей у переважній частині державних службовців, падіння престижу й знецінення поняття «професійна кар'єра» та «державна служба». Тому важливим є створення системи формування та підтримки якостей управлінських кадрів, їх підготовки, яка б дозволила спрямувати керівників органів державної влади та місцевого самоврядування на підтримку й наслідування етичних принципів.

Кодекс честі або етики посадової особи місцевого самоврядування, розроблений службовцями місцевого самоврядування з подальшим самостійним упровадженням та виробленням на його основі власного кодексу добросесної поведінки співробітників органу місцевого самоврядування зберігає та втілює принцип добровільності, принцип ініціативності та свідомої підтримки, додержання етичних принципів, які набувають ознак «корпоративної» честі. Налагодження тісної співпраці органів самоврядування та громадян сприятиме формуванню кредиту довіри – основи політичного управління. Головну роль у формуванні кредиту довіри можуть зіграти: публічна форма принесення присяги публічного службовця із відповідним документуванням, урочистостями та трансляцією ЗМІ, а також оприлюднення декларацій службовців та публічних осіб.

Важливою особливістю професійної діяльності сучасного публічного службовця є необхідність *поєднання службової дисципліни з творчим підходом* до розв'язання етичних дилем, які постійно постають перед публічним службовцем під час його роботи. Професійний службовець у своїй діяльності повинен уникати, з одного боку,

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

морального нігілізму, а з іншого – морального догматизму. Конструктивною альтернативою тут може бути якість, яку можна назвати етичною креативністю. *Етична креативність* надзвичайно потрібна сучасним публічним службовцям, яким доводиться працювати в перехідну добу, коли старі моральні орієнтири руйнуються, а нові ще недостатньо оформилися, є неусталеними.

Вимоги, які висуває суспільство до публічного службовця, залежать від характеру його діяльності та є більш суворішими, ніж до пересічних громадян. Йдеться про відмінності очікувань суспільства щодо послуг та функцій, які здійснює службовець, згідно з якими можна виокремити вимоги до:

- службовця, який займає політичну посаду;
- посадової особи місцевого самоврядування;
- працівника органів державної влади, органів державної влади та державного управління, державних організацій та державних установ.

Однак усі вимоги мають спиратися на єдину управлінську культуру, що передбачає такі морально-етичні якості, як: політична зрілість; принциповість; чесність; порядність; самовідданість; впевненість у собі; самокритичність; цілеспрямованість; почуття нового, прогресивного; скромність; тактовність; уважність; позитивна моральна етична поведінка; обізнаність з актуальними питаннями внутрішньої і зовнішньої політики; почуття міри в користуванні особистою владою. Професійна діяльність накладає на публічного службовця цілий ряд специфічних моральних зобов'язань. Прикладом цього є існування у світовій практиці етичних кодексів державного службовця.

**Норми, стандарти поведінки** публічних службовців – це конкретні настанови та вказівки щодо належної поведінки представників органів публічної влади у відповідності до їх суспільно-правового статусу.

На державній службі фіксують стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ (служіння інтересам громадян, верховенство права, чесність, повага, доброзичливість, відкритість, прозорість, справедливість, толерантність, ввічливість, коректність тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (професіоналізм, відповідальність, дисциплінованість, прозорість, ефективність, результативність, раціональне використання ресурсів публічного органу, якнайкраще застосовувати здібностей, знань, підвищення власного професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин справи тощо);
- внутрішньо-службової поведінки – поведінки у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими (повага, доброзичливість,

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

ввічливість, стриманість, неупередженість, визнання помилок, пропозиції щодо допомоги, визнання іншої позиції тощо);

- участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;
- ділових відносин державних службовців з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями;
- управління конфліктом інтересів;
- антикорупційного поведіння (щодо несумісних сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо);
- поведіння з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників (щодо відповідного правового й матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);
- службових викриттів тощо.

Неможливо звести професіоналізм лише до технічних та технологічних знань і навичок, до технічної раціональності, яка залишає за дужками раціональність культурну, що долає байдужість професіоналізму до над-технічних цілей і наслідків діяльності. Він тісним чином пов'язаний із соціальним статусом, соціальним та інтелектуальним капіталом, професійною ідентичністю представників професії. Професіоналізація через професійну етику впливає на ціннісний світ, на установки працівників; через формування особистості професіонала реалізує й більш широкі впливи на моральні цінності суспільства.

Перетворення в етиці публічної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Суттєвим фактором підтримки професійно-етичних впливів є *моральнісна саморегуляція*, особисті моральні принципи та моральні якості, творче етично огранене самовираження публічних службовців. Широке впровадження моральної регуляції у сфері державної влади можливе за умов культивування поваги до особистості; підбору та просування кадрів з урахуванням професійно-етичної та моральної складової професіоналізму; акцентування уваги на моральних вимірах кодексу поведінки в процесі його розробки й впровадження, входження в практику публічної служби низки засобів, що активізують засвоєння етичних стандартів професії.

За допомогою *інституціональних засобів* здійснюється гарантування гідної поведінки публічних службовців з боку держави й професійного співтовариства та скеровування на засвоєння суспільно



## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

визнаних цінностей професії. Сукупність засобів, що вживаються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки називають *етичною інфраструктурою*.

Елементами етичної інфраструктури публічної служби є такі, як: політична воля, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство, яке здійснює партнерство з органами державної влади на етапах прийняття, реалізації державно-управлінських рішень та контролю за їх втіленням.

Законодавче закріплення етичних стандартів публічної служби є свідченням прагнення держави утверджувати в системі державно-суспільних відносин ті моральні цінності, яких прагне суспільство, та піднести право до рівня моральної цінності. Мораль як регулятор суспільних відносин базується не на силі державного примусу, як, наприклад, право, а на свідомості громадян та несилових формах впливу: переконанні, навіюванні, наслідуванні, соціальному санкціонуванні (схваленні соціально позитивної та осуді негативної поведінки) тощо. Загалом моральні норми охоплюють більше коло норм, ніж ті, що окреслюються чинним правовим полем. Тому правова регуляція є необхідною, але недостатньою умовою ефективного виконання публічним службовцем своїх професійних функцій. Правова компетентність повинна обов'язково поєднуватися з наявністю в публічного службовця високорозвиненої етичної компетентності.

Запровадження системи моральних цінностей, які набувають систематизації у правилах поведінки службовців через створення етичного кодексу, є одним із магістральних напрямів удосконалення адміністративної культури існуючої генерації управлінців, а також основою формування сучасної публічної служби. Кодекси поведінки державних службовців існують в багатьох країнах, і включають правові й моральні норми, прийняті в державі в конкретний період розвитку суспільства.

Стрижень професійної етики становлять етичні кодекси, в яких виявляються особливості етичного поведіння в конкретній професійній діяльності, формується образ належної поведінки професіонала, виголошуються вимоги, що висуває до *особистості* працівника його професійне середовище та суспільство в цілому. Існування таких зводів етичних норм та стандартів є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. Вважається, що кодекси підтримують інституціонально закріплені ролі та являють собою важливий складник громадського контролю.

Моральний кодекс визначається як зведення настанов або сукупність моральнісних норм, що приписуються до виконання. Очікується, що такі правила мають унормовувати, робити

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

передбачуваними й зрозумілими типів, регулярні дії. У кодексах ствердження місії, моральних цінностей, принципів і норм професії супроводжується фіксацією прийнятних в етичному плані засобів досягнення професійних цілей і встановленням професійно-етичних меж припустимої поведінки.

Професійні та корпоративні кодекси дозволяють співтовариству глибше і різнобічно *усвідомити природу свого виду діяльності*, його значення, місію, міру відповідальності перед громадянським суспільством за виконання суспільного призначення даної *професії*. Кодекси створюють для професійного співтовариства можливість стати більш *організованим*, здатним до морального *самовизначення*, до об'єднання окремих замкнених груп в автономну професійну корпорацію. Фіксовані етичні правила дозволяють усвідомити особливу роль професіоналів та обов'язки, що накладаються цією роллю, надають можливість завчасно продумати і прийняти суспільно вагомі та етично коректні рішення, в них зберігаються кращі етичні набутки, цінності професії.

Необхідність у кодифікації основних етичних вимог до представників виконавчої влади обумовлена потребами в:

- зміцненні довіри громадян;
- забезпеченні ефективної діяльності публічного управління;
- удосконаленні відносин на держслужбі;
- уніфікації вимог до держслужбовців.

Етичні кодекси є важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю публічного управління. Вони орієнтовані на забезпечення поваги до публічної служби з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньопрофесійних відносинах. Кодекси, одного боку, регулюють управлінські й службові відносини, з другого – сприяють створенню позитивного ставлення до владних структур.

Предметом регулювання кодексу поведінки є порядок обробки та опрацювання службової інформації, принципи взаємодії з громадянами. Метою кодексу є встановлення для всіх публічних службовців уніфікованих правил службової поведінки. Ці правила роблять діяльність службовців більш відповідальною, прозорою, підконтрольною та підвітною громадянам та сприяють формуванню певного стилю поведінки публічного службовця, що відповідає цінностям та принципам як публічної служби, так і очікуванням суспільства в даний період розвитку держави.

Надзвичайно важливим моментом етичного кодексу публічного службовця є те, що в разі виникнення морального конфлікту між особистими інтересами або переконаннями і службовими обов'язками державний службовець повинен не приховувати його, а повідомити

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

керівництво. У ряді випадків передбачена ситуативна заміна такого службовця іншим. Іноді публічний службовець може уникнути виконання морально неприйнятних для нього обов'язків лише шляхом відставки.

Сукупність етичних приписів необхідна для підвищення рівня раціональності й моральності у професійній діяльності бюрократії, окреслення меж дозволеного, вияву чітких орієнтирів службової поведінки, створення певних шаблонів, які її роз'яснюють, прийняття етично обґрунтованих публічноуправлінських рішень. Закріплені ззовні норми відкривають працівникам можливості для достатньо вільного орієнтування в стандартних, повсякденних ситуаціях, позбавляючи їх від необхідності постійно здійснювати моральний вибір. Вони дають настанови для дії в ситуаціях конфлікту між загальноморальними та професійно-етичними нормами та захищають права службовців. Єдині етичні стандарти поведінки мають стати інструментом кадрової політики, мірилом професійно-етичних якостей і норм поведінки при прийомі, проходженні держслужби та кар'єрному просуванні. Етичні кодекси спроможні бути основою для формування соціальної відповідальності професійної групи та кожного із її представників і підставою для суспільної оцінки бюрократії – розрахунок лише на неписані правила полишає громадськість можливості контролювати бюрократію.

Метою етичних кодексів державних службовців є опис етичного клімату, який панує на державній службі, та стандартів етичної поведінки, які очікуються від державних службовців, повідомлення суспільству, чого очікувати під час спілкування від поведінки та ставлення державних службовців до громадян.

**Кодекси поведінки** мають реалізувати три основні цілі:

- стимулювати високі стандарти поведінки;
- посилити довіру громадян;
- допомогти в прийнятті рішень.

**Професійні кодекси** виконують функції та існують в різних форматах:

- демонструють, що певна група є професією;
- проголошують набір ідеалів, до яких мають прагнути професіонали;
- мають дисциплінарний характер, оскільки визначають мінімум умов, яких необхідно дотримуватися члену професії;
- формують етикет професії.

Крім того існують єдині кодекси, які включають в себе і низку ідеалів, і набір дисциплінарних правил, і норми професійної поведінки. Етичні кодекси задають орієнтири (ідеали, цінності, якості, норми) для самовдосконалення представників бюрократії і можуть справляти значний виховний вплив. Виписані правила поведінки мають

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

змальовувати образ не стільки «ідеального публічного», скільки «належного публічного службовця» – такого, яким він повинен бути сьогодні, зараз, а не колись у гіпотетичному майбутньому. З недавньої історії відомий етичний кодекс, що змальовував ідеал – Моральний кодекс будівника комунізму. Нині існує думка, що цей документ був досить продуманим, логічно вивіреном, проте його втілення було неможливим через опис в ньому «ідеальної» людини. Відірваний від реального життя, штучно створений документ приречений на «нереалізованість».

В етичних кодексах фіксуються: норми та правила, що усвідомлюються та увійшли у практику більшості представників професії, стали історичним завоюванням суспільства та професійного середовища та вимоги, приписи, які раціонально та морально обгрунтовані, але часто порушуються.

Орієнтованість на «належного публічного службовця» дозволяє: 1) зафіксувати в кодексі критерії, на основі яких можливо оцінювати професійно-етичні складові індивідуальної діяльності службовців; 2) налаштовує працівників на вдосконалення і реалізацію належної (тобто відповідної, необхідної, гідної) поведінки.

В етичних кодексах публічних службовців обов'язково фіксуються принципи та цінності професійного поведіння.

В етичних кодексах можуть відображатися цінності демократичного порядку та організації державної служби. Кодекси побудовані за «духом демократії» беруть за основу поцінування та реалізацію принципу служіння суспільству. Звідси належну поведінку службовця вони атестують виходячи з критеріїв підтримки існуючого ладу та його цінностей, проявів громадянськості, служіння суспільним інтересам і сприяння соціальної справедливості. Офіційні кодекси державної служби здебільшого тяжіють до орієнтованості на «дух бюрократії», а кодекси асоціацій державних службовців, окремих установ виконавчої влади, органів місцевого самоврядування орієнтовані на «дух демократії».

Змістовними складовими кодексу входять мета, позитивні цінності, стандарти дозволеної та забороненої поведінки, перелік санкцій та процедурних гарантій. Найвагомими питаннями публічної служби є визначення шляхів вирішення конфлікту інтересів; службових привілеїв, послуг і подарунків; участі в об'єднаннях і політичній або іншій неупередженості; поводження з конфіденційною, службовою інформацією; використання суспільних/ громадських ресурсів; побічної діяльності; працевлаштування після закінчення проходження публічної служби; норм поведінки на робочому місці та у спілкуванні з громадянами; прав співробітників; службових викриттів тощо.

У більшості випадків кодекси поведінки публічних службовців складаються із дозвільних, імперативних, заборонних і рекомендаційних

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

норм. У дозвільних нормах описуються дії, що дозволені публічному службовцю («має право», «може»). В імперативних нормах йдеться про те, як слід вчиняти чиновнику в певних обставинах («повинен», «має», «слід вчиняти»). Заборонні норми встановлюють, що не дозволяється робити представнику бюрократії («не може», «заборонено», «не має права»). Рекомендаційні – радять, як слід йому поводитися в тій чи іншій морально-існн забарвленій ситуації («повинен утримуватися», «рекомендується»).

У вітчизняному правовому полі України роль професійно-етичних кодексів публічної служби виконували Закон України «Про правила етичної поведінки» (2012 – 2014 рр.), Загальні правила поведінки державного службовця (2010 – 2016 рр.) та Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2016 р. – чинні дотепер).

Залежно від домінуючих засобів впливу кодекси мають різні назви. Це можуть бути Етичні кодекси, Кодекси поведінки, Кодекси честі, Стандарти етичної поведінки тощо. Саме тому на етапі розробки документу необхідно чітко визначити передбачуваний його формат – орієнтованість кодексу на моральне саморегулювання чи на адміністративну регуляцію, на функціонування у вигляді заяви про наміри чи як правового документу.

Етичні кодекси державних службовців являють собою сукупність професійно-етичних принципів, правил, вимог до публічного службовця, що приписуються до виконання. Вони є базовими документами, в яких викладені основні цілі та завдання бюрократії, формуються загальні норми етично допустимої поведінки. Етичні кодекси зазвичай доповнюються *Етичними правилами*, які є набором точних норм поведінки та конкретних вказівок, детальним визначенням порядку реалізації вимог, зафіксованих у Етичних кодексах. Іноді регулятивні документи формуються як *Правила* або *Стандарти поведінки*, і, таким чином, з механізмів їхнього контролю і санкціонування знімається специфічно етичний наголос.

Вважається, що більшість Етичних кодексів є досить загальними, виявляються нормативним описом бажаної правильної поведінки, мають суб'єктивно-ціннісний характер і механізм реалізації, не передбачають зовнішніх санкцій. Як тільки Кодекс етики стає описом необхідної поведінки і його невиконання карається по закону, як тільки він утримує в собі примусові стандарти, він перетворюється в *Кодекс поведінки*, тобто нормативний акт, в якому визначаються стандарти поведінки для держслужби в цілому або для окремих органів влади. Він має імперативно-атрибутивну природу і загальнообов'язковий характер. На відміну від *Кодексів честі*, в яких здебільшого містяться заяви про наміри, в Кодексах поведінки робиться наголос на відповідальності чиновників, встановлюються механізми дисциплінарного впливу та

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

дисциплінарної відповідальності за порушення правил службової поведінки і зазвичай закріплюються обов'язкові правові норми прямої дії.

У цій ситуації викликає певне застереження те, що виникаючи як засоби етичного влаштування професійного життя, кодекси, правила, стандарти почасти нехтують специфічно моральною сутністю регуляції – моральною особистісною рефлексією, самообмеженням, моральною відповідальністю тощо.

Етичні кодекси спроможні впливати на усвідомлення та дотримання норм етики державних службовців, на формування етичної культури бюрократії за наявності певних умов. Розглянемо ці умови.

1. *Розробка та прийняття кодексу.* Важливим моментом укладання кодексу є форма подачі основних його вимог. Аналіз існуючих кодексів демонструє, що вони можуть подаватися в повчальній, напутній, наставницькій формі, де більшою мірою виражені негативні нотки та дистанція щодо професіоналів, або в товариській, дружній формі, де акцент зроблений на взаємодії та співробітництві.

2. *Широкомасштабне визнання кодексу.* Положення кодексу мають позитивно сприйматися громадськістю, яка може долучитися до процесу його формування. Усвідомленню працівниками необхідності дотримуватися етичних професійних вимог, відчуттю, що документ є не «нав'язаним зверху», а прийнятим професійним середовищем, знову ж таки сприятиме розробка кодексу в тісному співробітництві з публічними службовцями. «Внутрішньо легалізований» кодекс спроможний задіяти механізми самоконтролю та особистої відповідальності працівника за дотримання зафіксованих в ньому настанов.

3. *Широке оприлюднення кодексу та його доступність для усіх публічних службовців.* Для створення атмосфери довіри між владою та громадянами етичні стандарти поведінки мають бути широко оприлюднені, що дозволить громадськості знати професійно-етичні вимоги до бюрократії та контролювати їх виконання. Так само кожен службовець повинен мати доступ до кодексу для того, щоб в разі потреби він міг би звернутися до цього документу для уточнення позиції в конфліктній, складній ситуації.

4. *Демонстрація можливого використання кодексу у щоденній практиці публічної служби.* Для дійового функціонування кодексу його тези потребують свого тлумачення та вивчення можливостей застосовувати їх в різних ситуаціях, при вирішенні складних проблем професійного життя. Положення кодексів зазвичай пояснюються в коментарях, в яких звертається увага і на виключення із правил, якщо вони існують. Загалом рекомендується долучати досить широкі коментарі до кодексів, які б переконували службовців слідувати зафіксованим в документі принципам.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

5. *Укладання* так званих «*Карт етики*», в яких конкретизуються вимоги етичного кодексу відповідно до позиції груп службовців або окремих чиновників.

6. *Набуття службовцями навичок спілкування, виходу з конфліктних ситуацій, реалізації етикетних вимог.* Знання вимог кодексу дещо відмінне від розуміння того, як їх застосовувати в практичній діяльності. Не лише тлумачення норм, але й вироблення практичних навичок етично коректних взаємодій з громадянами та колегами допоможуть в реалізації принципів етики публічних службовців на практиці.

7. *Пропагування позитивних зразків поведінки.* Загалом будь-яка правильна дія завжди є водночас зразком цієї дії. Пропагувати доцільно поведінку, яка потребувала над-зусиль; діяльність людей, які авторитетні не за посадою (або не тільки за посадою), а користуються повагою громадян і колег.

8. *Встановлення внутрішніх процедур контролю за дотриманням професійно-етичних вимог та умов для суспільного контролю.* Будь-який контроль повинен мати свої процедури та механізми проведення розслідування. Для контролю за дотриманням етики публічних службовців необхідно виробити алгоритми розгляду пропозицій і скарг громадян, процедури моніторингу морально-психологічного клімату в колективі, механізми проходження службових викриттів і вирішення конфліктних ситуацій, розробити набір можливих санкцій за неналежну службу поведінку, виявити орган, який здійснюватиме цей контроль.

9. *Заохочення співробітників за етичну поведінку.* Заохочення здатне позитивно мотивувати службовця в подальшому й стати підтримкою належного поведіння в організації. У процесі заохочення важливо особливо виділяти поведінку співробітників, які достойно вийшли з морально непростой ситуації, вирішуючи неоднозначну проблему знайшли «найоптимальніший» з професійно-етичного погляду вихід.

10. *Застосування санкцій проти порушників кодексу.* У сучасних адміністративних системах поширена практика прийняття кодексів поведінки як підзаконних нормативних актів. Кодекси (Правила або Стандарти) поведінки мають широкий спектр санкціонування. Санкції можуть обмежуватися попередженнями, доганою, але можуть також застосовуватися штрафи, зниження зарплатні, рекомендації про тимчасове відсторонення від служби, призупинення кар'єрного просування, пониження в посаді, звільнення або судове переслідування залежновід серйозності порушення.

*Види етичних кодексів державних службовців:*

1. *Дворівнева система кодексів поведінки державних службовців, яка складається з загального «Кодексу поведінки»*

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

(зрозумілого кожному базового документу, де викладені основні цілі й завдання, сформульовані загальні норми етично прийнятної поведінки представників публічного управління, держслужби) та формальних «Етичних правил» або «Стандартів поведінки» (збірки норм, опису стандартів, що конкретизують цей Кодекс, визначають порядок реалізації вимог, викладених у Кодексі).

2. *Універсальні кодекси*, на базі яких міністерства та відомства створюють свої спеціальні кодекси, що відображають специфіку їхнього функціонування та професійно-етичних проблем; в Ірландії в ході модернізації системи публічного управління етичні стандарти для державних службовців були зафіксовані в хартиях міністерств і відомств.

3. *Відомчі та галузеві внутрішньо-орієнтовані етичні документи*, як це, наприклад, відбувається в Норвегії.

4. *Регіональні та муніципальні етичні кодекси* - у зарубіжних державах практикується й створення кодексів поведінки державних службовців окремих *регіонів*, які ґрунтуються на загальнонаціональних етичних кодексах, проте акцентують увагу на особливо гострих проблемах для тієї чи іншої місцевості (етичні кодекси в більшості штатів США, Австралії, кодекси воєводства у Польщі, етичні кодекси державних і муніципальних службовців областей у РФ).

В Україні не існує регіональних кодексів державних службовців, натомість «регіоналізація» кодексів торкнулася органів місцевого самоврядування. Так, нині етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування прийняли у м. Вінниці, м. Тростянці Сумської обл., м. Борисполі Київської обл.; етичні вимоги до представників міської влади стали складовою частиною «Кодексу етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади».

Крім офіційно затверджених етичних кодексів в окремих органах виконавчої влади можуть укладатися власні правила поведінки для співробітників. В таких кодексах, розроблених на основі загальних правил поведінки на держслужбі, особлива увага приділяється болючим етичним питанням і ризикам, з якими стикаються ці організації. Вважається, що крім основоположних принципів і цінностей організації, тут мають міститися поради та ілюстративні приклади, які б могли допомогти працівникам у вирішенні практичних завдань. До того ж кодекси мають надавати посилання, яким документом, або чиею допомогою можна скористатися при вирішенні складної професійно-етичної дилеми.

Етичні кодекси розробляються й *асоціаціями* публічних службовців. Значною перевагою таких кодексів є те, що вони приймаються в більш демократичному режимі – на зібраннях працівників, на з'їздах або форумах членів асоціацій. Загалом такі



## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

правила не є адміністративно-правовими документами, вони більшою мірою застосовують етичну регуляцію поведінки працівників.

Кодекси потребують постійного оновлення, адже вимоги, що в них фіксуються, мають відображати актуальні професійно-етичні проблеми бюрократії. Через невірну посилку, що правила можуть бути створені раз і назавжди, стосовно всіх життєвих обставин та історичних умов, всі спроби створити всеосяжні зведення правил були приречені на невдачу, констатується в «Словнику з етики». Автори створення таких кодексів неминуче стикалися з неможливістю повністю вичерпати все багатство соціальної практики, розмаїтість життєвих ситуацій, погодити моральні норми, що були сформульовані в минулому та виникли в інших історичних умовах. У цьому плані етичні кодекси асоціацій публічних службовців або державних органів є більш гнучкою формою фіксації змін у власному професійному середовищі.

Отже, в багатьох випадках на держслужбі моральна, професійно-етична регуляція замінюється регуляцією правовою. Такий підхід до кодексів є досить поширеним й обґрунтовується дослідниками як більш дійовий в ієрархічній системі виконавчої влади. Крім того існує позиція, що постсоціалістичні країни мають йти саме шляхом заходів «м'якого права». Адже на відміну від країн Західної Європи, де етичні принципи в публічному секторі впроваджувалися поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів, в Польщі, наприклад, процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими.

Остороги стосовно правового закріплення професійно-етичних норм пов'язані із тим, що: правова регламентація звужує поле етичної регуляції; законодавче закріплення гальмує оперативне реагування на зміни в суспільному та професійному житті; при низці етичних порушень важко виявити чітку правову провину; у законі, дія якого має розповсюджуватися на всі сфери держслужби, складно врахувати особливості її проходження в різних органах виконавчої влади; в ньому неможливо позначити всі вірогідні порушення етики та здійснювати суцільний контроль за службовцями. Крім того, безпосереднє директивне втручання у тонку сферу особистих моральних цінностей і принципів є надто грубим, прямолінійним й може демонструвати нехтування правом на особисте життя та свободу совісті працівників. Жорсткість вимог може анулювати лідерські устремління управлінців.

Досить часто кодекси етики публічного службовця є підзаконними нормативними актами, справді дійовими вони стають тоді, коли світоглядно усвідомлюються, входять до особистісного світу людини, закріплюються внутрішньо та реалізуються на практиці, тобто набувають характеру моральних регуляторів. В іншому випадку вони виконують функцію зовнішнього примусу, в їхній реалізації існує

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

небезпека легалізації примусового «удосконалення» й порушення моральної автономії особистості. Будь-який зовнішній контроль (а правові норми підтримуються саме зовнішнім стосовно індивіда контролем) не настільки ефективний як добровільне регулювання поведінки.

Слід враховувати й те, що крім формального кодексу інституційно-рольове поведження укладає цілий комплекс неписаних (втім відшліфованих роками та ретельно підтримуваних професійною групою й широкою спільнотою) правил, обмежень, традицій. Такі неформальні настанови часто мають значний моральний потенціал, оскільки їхнім основним засобом є побудова гармонійних стосунків в організаціях, впровадження морально обґрунтованих цінностей, вплив на переконавання працівників. Ефективне використання неформальних настанов зменшує необхідність у формальних контрольних механізмах і санкціях.

Таким чином, основне суспільне призначення публічної служби та публічних службовців – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система публічної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців. На публічній службі фіксують стандарти поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ; ставлення до професійних обов'язків; внутрішньо-службової поведінки; участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; ділових відносин з представниками інших гілок влади, іноземними делегаціями; управління конфліктом інтересів; антикорупційного поведження; поведження з конфіденційною, службовою інформацією; прав співробітників; службових викриттів тощо. Перетворення в етиці публічної служби можуть проходити через особистісну моральнісну саморегуляцію службовців та інституціональні впливи. Система інституційних засобів підтримки етики публічного службовця (етична інфраструктура) включає політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, певні умови підтримки державної служби, координуючі органи, механізми звітності та нагляду, механізми професійної соціалізації, дієве громадянське суспільство.

### Висновок



**ТАКИМ ЧИНОМ**, проблеми формування та розвитку корпоративної культури посідають центральне місце в теорії та практиці державного управління. Корпоративна культура державного органу – це унікальна система цінностей та переконань, що безумовно підтримується всіма працівниками державного органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності; обумовлює

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань.

Процес формування і розвитку організаційної культури включає наступні етапи: формування організаційної культури; підтримання і посилення організаційної культури; зміна організаційної культури.

Команда – це група людей, які взаємодіють між собою і координують свою роботу для досягнення загальних цілей державних органів та органів місцевого самоврядування. Створення ефективних команд і робота з командою є важливим завданням вищого керівництва державних установ. Необхідно усвідомлювати, що будь-яка команда у своєму розвитку проходить кілька стадій (формування, розлад, нормалізація, виконання). Ухвалення рішення про доцільність створення команди і вибір типу команди (функціональна, крос-функціональна, самоврядна) залежить від характеру і складності проблем, що підлягають розв'язанню.

Процес формування команд можна розділити на такі етапи: визначення та аналіз завдань, що підлягають вирішенню; формування складу команд залежно від характеру завдань; побудова системи взаємовідносин членів команд. Керівник має розуміти внутрішню і зовнішню динаміку команди та вміти управляти внутрішніми (формування складу команди, командних комунікацій, групового інтелекту, групове прийняття рішень, управління конфліктами, розвиток креативності) і зовнішніми процесами (визначення меж команди, міжгрупові відносини).

Важливим завданням керівника державної установи є підтримка позитивних комунікацій, наставництво і консультування, а також подолання бар'єрів інтерперсональних комунікацій. Підтримувальна комунікація - це комунікація, зосереджена на збереженні позитивних відносин між співрозмовниками. Наставництво передбачає фокусування уваги на здібностях людей і має бути спрямоване на надання допомоги в розвитку їх трудових навичок. Консультування передбачає фокусування уваги на установках і відносинах.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

	Основне суспільне призначення публічної служби та публічних службовців – служити народові та кожному його громадянину. Навколо місії професії будується вся професійно-етична система публічної служби: цінності, принципи, норми і стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей державних службовців.
--	--

### Список використаних джерел до розділу 5:

1. Акофф Р. О менеджменте / Рассел Акофф : пер. с англ. под ред. А.Л. Волковой. – СПб. : Питер, 2002. – 448 с.
2. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг : пер. с англ. под ред. С.К. Мордовина. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 832 с. : ил.
3. Василевська Т. Е. Етика державного службовця як засіб запобігання та протидії корупції: навч.-метод. матеріали / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
4. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія / Т. Е. Василевська ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
5. Гриффин Р. Международный бизнес / Р. Гриффин, М. Пастей : пер. с англ. под ред. А.Г. Медведева. – СПб. : Питер, 2006. – 1088 с.
6. Дафт Р. Уроки лидерства. / Ричард Л. Дафт : пер. с англ. под ред. И.В. Андреевой. – М. : Эксмо, 2006. – 480 с.
7. Державна служба : підручник. У 2-х т. / колектив авторів ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, О.Ю. Оболенського, С.М. Сergyїна. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т.1. – 372 с.
8. Державна служба: навчальний посібник. - Кол. авт.; за заг. ред. проф. С.М. Сergyїна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2013. – 526 с.
9. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К: Ін Юре, 1999. – 244 с.
10. Дэвид А. Вэттен, Ким С. Камерон. Развитие навыков менеджмента/ Дэвид А. Вэттен, Ким С. Камерон : пер.с англ. – СПб. : Издательский дом «Нева», 2004. – С. 602.
11. Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей . – Режим доступа : [http://www.coe.int/T/R/Clare/%5BRussian\\_doc%5D/Code%20CPLRE\\_Ru.pdf](http://www.coe.int/T/R/Clare/%5BRussian_doc%5D/Code%20CPLRE_Ru.pdf).

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

12. Етика поведінки державних службовців під час виборів / [Нижник Н., Карпенко О., Рудик С. та ін.]. – К. : Асоц. держ. службовців, 1999. – 39 с.
13. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. праць / кол. авт. : І. В. Розпутенко, О. Г. Пухкал, О. Д. Брайченко та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка. – К. : Вид. НАДУ, 2010. – 168 с.
14. Загальні правила поведінки державного службовця // Офіційний вісник України від 03.12.2010. – 2010. – № 90. – С. 211, Ст. 3208.
15. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
16. Камерон К. Диагностика и изменение организационной культуры / К. Камерон, Р. Куин. – СПб. : Питер, 2001. – 320 с.
17. Коврига А. Построение институтов профессионализации государственного сектора в посткоммунистических государствах / А. Коврига, Ш. Уайман ; пер. с англ. // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? – М. : Права человека, 2001. – С. 407–459.
18. Колтун В. Удосконалення державної служби як соціально-етичного феномена / В. Колтун // Командор. – 2001. – № 1. – С. 5–8.
19. Конвенция ООН против коррупции . – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf> – Назва з екрану.
20. Кони А. Ф. Уголовный процесс: нравственные начала / А. Ф. Кони. – [2-е изд., испр.]. – М. : Современ. гуманит. ун-т, 2006. – 150 с.
21. Мамут Л. С. Государство: полюсы представлений / Л. С. Мамут // Обществ. науки и современность. – 1996. – № 4 – С. 45–54.
22. Мілер В. Звичаєва корупція? Громадяни та уряд у посткомуністичній Європі / Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. ; пер. з англ. Д. Складенка. – К. : «К.І.С.», 2004. – 328 с.
23. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, Н. Т. Гончарук та ін. ; за заг. ред. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 277 с.
24. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
25. Робинс С. Менеджмент / Стивен П. Робинс, М. Коултер: пер. с англ. – 6-е изд. – М. : Вильяме, 2004. – 880 с.
26. Робинс С. Основы организационного поведения / Стивен П. Робинс : пер. с англ. – 8-е изд. – М. : Издательский дом «Вильяме», 2006. – 448 с.

## Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом

---

27. Питере Т. В поисках эффективного управления. / Т. Питере, Р. Уотерман: пер. с англ. – М. : Прогресс, 1986. – 399 с.

28. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. - № 4. – Ст. 43 . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

29. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

30. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 11.02.2016 р. . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>

31. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування корпоративної культури та Примірного кодексу корпоративної культури у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 236 від 25.12.2013 р. . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0236859-13>

32. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. . – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>

33. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2010 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. . – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

34. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

35. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Офіційний вісник України від 22.06.2012. – 2012 р. – № 45. – С. 82, Ст. 1739.

36. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : моногр. / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.

37. Рудакевич М.І Етика державної служби (зарубіжний досвід)/ М.І.Рудакевич. – К. : [б. в.], 2002. – 108 с.

38. Спивак В.А. Корпоративная культура / В.А. Спивак. – СПб.: Питер, 2001. – 352 с.

39. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн: пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. – СПб.: Питер. 2002. – 336 с.

**Запитання до самоперевірки**

1. У чому полягає сутність поняття «організаційна культура»?
2. Які етапи включає процес формування й розвитку культури?
3. Які джерела формування культури ви знаєте?
4. У чому полягає сутність поняття «соціалізація»?
5. Що являє собою культурний розрив?
6. Які методи підтримання організаційної культури ви знаєте?
7. У чому полягає сутність поняття «команда»?
8. Які стадії розвитку команди ви знаєте? Опишіть їх.
9. Які типи команд ви знаєте?
10. Які аспекти містить управління внутрішньою динамікою команди?
11. Які аспекти містить управління зовнішньою динамікою команди?
12. Які етапи містить процес формування команди?
13. Що собою являє процес аналізу завдань, що підлягають вирішенню?
14. Які типи взаємозалежності членів груп ви знаєте?
15. Які кроки повинні зробити лідери, щоб сформувати оптимальний склад команди?
16. Що собою являють «соціальні лінощі»?
17. Якими навичками повинні володіти члени команди?
18. Що собою являє диференціація членів команди і як нею управляти?
19. Які ролі можуть виконувати учасники команди?
20. Як виробляються командні норми?
21. Що собою являє згуртованість команди?
22. У чому полягає сутність поняття «підтримувальні комунікації»?
23. Що являє собою наставництво і в яких ситуаціях воно використовується?
24. Що являє собою консультування і в яких ситуаціях воно використовується?
25. Що являють собою стратегічні бесіди і які цілі вони переслідують?
26. Яка роль етики публічних службовців в формуванні демократичної держави?
27. Якими є основні етичні стандарти поведінки державного службовця України?
28. Що є професійним призначенням публічних службовців? Чому?
29. Яким чином співвідносяться професіоналізм та моральність?

## **Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом**

---

30. Які вимоги, перш за все, мають, на Вашу думку, фіксуватися в Етичних кодексах організацій?

31. Які механізми контролю за виконанням Етичного кодексу є, на Ваш погляд, найбільш дієвими і ефективними? Обґрунтуйте свою позицію.

32. Які функції має виконувати кодекс етичної поведінки публічних службовців?



## **Розділ 6. ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

### **6.1. Основні поняття системи професійного навчання публічних службовців**

Публічна служба – особливий вид суспільно-корисної діяльності, який має значення для всієї держави та всього суспільства і потребує особливої майстерності, для набуття й підтримки якої, окрім досвіду, необхідне систематичне і неперервне навчання. Публічна служба є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян, територіальних громад, суспільства. Однією з основних характерних рис цього соціального інституту є: професійність службової діяльності [1, с. 376].

В українському законодавстві основними поняттями, які характеризують службу в органах влади є «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування». Тенденції останніх років свідчать про зміни та трансформацію поглядів науковців та практиків на сутність, зміст держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносин з громадянами, суспільством у цілому. Це позначилося на поступовому переході в науковому середовищі від філософії державного управління до філософії публічного управління. Практичним відображення зазначеного стала поява поняття «публічна служба» в окремих нормативно-правових актах. Поряд із тим, «в українському суспільстві гостро постали питання стосовно того, що можна вважати публічним управлінням, чим воно відрізняється від державного і хто є головним суб'єктом здійснення владних повноважень – чи можна його називати публічним службовцем?», «Відсутність чітких відповідей на поставлені запитання гальмує внесення змін в існуючу в Україні систему державного управління, необхідність у яких нині набула апогею актуальності» [2, с. 7].


Тим самим, залишається певна невизначеність щодо співвідношення понять «державне управління» - «публічне управління», «державна служба» - «публічна служба». Таке становище ускладнює розгляд й системи професійного навчання службовців. У той же час, це може розглядатися як виклик для цієї системи та можливість активізувати ресурси й запропонувати суспільству якісні послуги з підготовки кадрів для сучасної системи управління, орієнтованої на кращі стандарти управлінської діяльності щодо задоволення публічних інтересів, запитів та потреб.


Вітчизняна практика базується на тому, що питання професійної діяльності публічних службовців регламентується Законами України

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні


«Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», іншими нормативно-правовими з питань діяльності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Одним із основних принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є професіоналізм, що підкреслює високу суспільну значимість діяльності публічних службовців. Професіоналізм розглядається крізь призму їх прав та обов'язків. Закон України «Про державну службу» розглядає зміст категорії «професіоналізм» через поняття «рівень професійної компетентності», ставлячи в центр уваги таку якість, як «професійна компетентність» [3].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>професіоналізм - компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.</p> <p>п. 3 ст. 4 Закон України «Про державну службу»</p>
--	--

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>компетентність - динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти</p> <p>п. 13 ст. 1 Закон України «Про вищу освіту»</p>
--	--

Від професіоналізму й компетентності, морально-етичних якостей публічних службовців безпосередньо залежить ефективність функціонування системи публічної служби. Сучасне суспільство не може змиритися з непрофесіоналізмом публічного управління, з непередбачуваністю дій представників влади. Зниження професіоналізму кадрів органів публічної влади може стати однією з причин дезорганізації управлінських процесів, призвести до зниження управлінської дисципліни. Відповідно потребує чіткого визначення зміст, структура й етапи *професійного розвитку* персоналу публічної служби.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Професійний розвиток</b> полягає, передусім, у формуванні у публічних службовців якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків. Він покликаний повною мірою розкрити талант, здібності, потенційні можливості службовців.</p>
--	---

У професійному розвитку публічних службовців можна виділити два аспекти:

– *професійно-кваліфікаційний розвиток*, пов'язаний переважно з навчанням і самоосвітою, набуттям нових знань і нового досвіду. Такий розвиток можливий, наприклад, для особи, що тривалий час обіймає одну й ту ж посаду; службовець може в її межах підвищувати свою кваліфікацію, оволодівати новими технологіями й уміньми, які надають його діяльності більшої досконалості й ефективності. Це повинно враховуватися при присвоєнні чергових рангів при зайнятті тієї ж посади, що зумовить підвищення заробітної плати і в кінцевому підсумку стимулюватиме підвищення якості й ефективності праці службовця;

– *професійно-посадовий розвиток* в основному пов'язаний з професійною розстановкою кадрів за умови врахування здібностей і можливостей кожного працівника, оптимального використання в межах певного колективу працівників, що володіють різними спеціальностями, досвідом, мають різний вік, характер та темперамент. Все це повинно враховуватися при плануванні кар'єри кожного публічного службовця, забезпеченні поступального службового зростання співробітників тощо.

У професійному розвитку публічних службовців практика відіграє важливу роль, вона сприяє осягненню складної системи взаємодії владних структур, ієрархічного підпорядкування, міжособистісних взаємовідносин, технологій оцінювання, допомагає службовцю просуватися, використанню різних механізмів мотивації до якісної й творчої праці.

В українському законодавстві є також приклад визначення «професійного розвитку працівників», яке розглядається як процес цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва [4].

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

---

До середини першого десятиліття XXI ст. в Україні професійне навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування визначалося виключно через систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у навчальних закладах. Зараз це явище набуває нового осмислення та законодавчого закріплення.

Зміна законодавства, що регламентує набуття загальної освіти, вищої зокрема, прийняті у 2012 р. Закони України «Про професійний розвиток працівників» та «Про зайнятість населення», у 2015 р. Закон України «Про державну службу», а також законодавчо закріплені вимоги щодо євроінтеграції, визначили нові орієнтири в наповненні змісту професійного навчання працівників, зокрема державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Поняття «освіта» є основною категорією, що охоплює сукупність численних понять, які розкривають її зміст, форми та засоби. У найзагальнішому сенсі під «освітою» розуміється *цілеспрямований процес і результат засвоєння людиною систематичних знань, умінь і навичок, формування світогляду та пізнавальних інтересів, розвиток розуму та почуттів в інтересах людини, суспільства і держави, що супроводжується констатацією досягнення громадянином встановлених державою освітніх рівнів*. Таке розуміння терміну «освіта» включає в себе всі види цілеспрямованої та систематичної діяльності, що здійснюється з метою задоволення освітніх потреб.

Слід зауважити, що можливі й інші трактування терміна «освіта», наприклад: «сукупність систематизованих знань, умінь і навичок, набутих індивідом самостійно, або в процесі навчання в спеціальних навчальних закладах; один із показників соціального статусу й один із факторів зміни й відтворення соціальної структури суспільства» [5, с. 327], або: «суспільно організований і нормований процес (і його результат) постійної передачі попередніми поколіннями наступним соціально значущого досвіду, який в онтогенетичному плані становлення особистості є її генетичною програмою і соціалізацією» [6, с. 74].

Сучасні погляди науковців до визначення освіти розширюють поле її розгляду не обмежуючи розкриттям освіти лише як процесу і результату засвоєння систематизованих знань, умінь і навичок. Зокрема В. І. Луговий зазначає, що багатокomпонентність накопиченого культурного досвіду, що опановується в освіті є набагато ширшим, ніж знання, уміння і навички [7, с. 312]. Відповідно, освіта є процесом і результатом цілеспрямованого формування культури людини [8, с. 11]. Це формування відбувається шляхом передачі культурного досвіду, який відіграє фундаментальну роль у відтворенні та вдосконаленні людини, її успішному житті. Тим самим, система освіти спрямована на забезпечення всебічного культурного розвитку людини, що є головною метою освіти, її призначенням [7, с. 311 – 313]. Узагальнюючи можна

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

зазначити, що головним призначенням освіти є формування, розвиток особистості, як члена суспільства, прищеплення норм і цінностей поведінки, існування у суспільстві.

У Законі України «Про освіту» [9] освіта розглядається як основа інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. Метою освіти є «всесторонній розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору» [9]. Таке визначення розкриває роль системи освіти для окремої людини та суспільства у цілому, яка полягає у забезпеченні здобуття освіти, передачі досвіду попередніх поколінь, формування моральних, духовних цінностей, громадянськості.

Термін «освіта», використовується й в якості виміру рівня оволодіння особою знаннями, соціальним досвідом у певній сфері суспільної діяльності.

Важливим для розуміння сутності процесів розвитку сучасної освіти є врахування й понять, пов'язаних з освітою дорослих. Якщо звернутися до термінології з освіти дорослих інших країн, то варто виділити такі терміни: «освіта через все життя», «продовжена професійна освіта», «додаткова професійна освіта».

Термін «освіта через все життя» трактується як найбільш універсальний та включає всі форми освіти дорослих: сімейну, шкільну, вищу, продовжену професійну, суспільну. Це не технічний або юридичний термін із точно визначеним змістом, а здебільшого загальнокультурний термін для визначення нової парадигми переходу від поетапної ступеневої системи освіти до індивідуальної освіти.

Термін «продовжена професійна освіта» прийшов на зміну поняттю «продовжена освіта» і почав широко використовуватися в європейській освіті у 70 – 80 роках минулого сторіччя та встановив акцент на професіоналізмі як умові задоволення вимог прогресуючої економіки. Цей термін наразі має також універсальне значення та підкреслює професіоналізм системи освіти дорослих як не роз'єднувальний, а навпаки інтегруючий фактор.

Термін «додаткова професійна освіта» - це освіта, покликана забезпечити безперервне підвищення професійних знань і умінь особи протягом усього життя. Сутність цієї освіти полягає в задоволенні освітніх,


## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

професійних потреб людини, сприянні її адаптації до умов професійної діяльності, які швидко змінюються, вдосконаленню професійної кваліфікації. Здійснення додаткової професійної освіти забезпечується на основі реалізації програм додаткової професійної освіти, тобто, по суті, мова йде про програми підвищення кваліфікації та програми професійної підготовки.

Основними структурними елементами освіти, в межах яких здійснюється професійне навчання публічних службовців є вища освіта, післядипломна освіта, самоосвіта.

Базовими поняттями системи професійного навчання публічних службовців є «навчання», «підготовка», «спеціалізація», «стажування», «підвищення кваліфікації».

Поняттям, що безпосередньо характеризує освітній процес, є «навчання», що розглядається як цілеспрямований і організований процес передачі і засвоєння знань, набуття умінь і вироблення навичок пізнавальної та практичної діяльності, який здійснюється під керівництвом фахівців-професіоналів. «Професійне навчання» як понятійна категорія зараз проходить процес оновлення змісту та закріплення в законодавстві України. Довгий час це поняття вживалося не набуваючи тлумачення в нормативно-правових актах освітньої сфери. Але на сучасному етапі питання професійного навчання осіб набуває все більш широкого вжитку у вітчизняному правовому полі. Так, поняття «професійне навчання» знаходить визначення в Законі України «Про державну службу».

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>професійне навчання – набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності.</p> <p>п. 9 ст. 2 Закону України «Про державну службу»</p>
--	---

Тобто, професійне навчання, по суті, є процесом формування знань, розвитку необхідних навичок та вмінь, які є основою для якісного виконання функціональних обов'язків публічного службовця, адаптованості до діяльності в умовах постійно зростаючих вимог та потреб суспільного розвитку. За змістом професійне навчання включає первинну професійну підготовку, перепідготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації державних службовців.

Крім розглянутих вище понять «навчання» та «професійне навчання», необхідно пояснити інші ключові елементи системи професійного навчання.

*Професійна підготовка* – це розширення кваліфікації спеціалістів з метою адаптації їх до нових економічних і соціальних умов і здійснення нової професійної діяльності, в т.ч. з урахуванням міжнародних вимог і стандартів.

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

Професійна підготовка є видом додаткової професійної освіти, що пов'язаний з набуттям публічним службовцем права на забезпечення виконання нових повноважень у новій сфері публічної влади.

*Підвищення кваліфікації* являє собою оновлення, розширення і поглиблення теоретичних і практичних знань спеціалістів у зв'язку з підвищенням вимог до рівня кваліфікації й необхідністю освоєння сучасних методів розв'язання професійних завдань. Підвищення кваліфікації спрямована на забезпечення удосконалення знань, умінь, навичок для здійснення професійної діяльності.

Підвищення кваліфікації є видом додаткової професійної освіти, який не пов'язаний з набуттям права на забезпечення виконання повноважень нового суб'єкту влади, підвищення кваліфікації не тягне за собою зміну характеру організації діяльності, однак воно є умовою службового просування в тій же організаційній структурі.

*Спеціалізація* – складова спеціальності, що визначається вищим навчальним закладом та передбачає профільну спеціалізовану освітньо-професійну чи освітньо-наукову програму підготовки здобувачів вищої та післядипломної освіти.

*Стажування* – самостійна теоретична підготовка, набуття професійних і організаційних навичок, безпосередня участь у плануванні й роботі організації, виконання функціональних обов'язків посадових осіб тощо. Стажування виступає умовою проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, однак даний вид додаткової професійної освіти реалізується не в навчальних закладах, а безпосередньо в органах публічної влади.

Узагальнене представлення характеристики видів професійного навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування представлено в табл. 6.1.

Специфічний характер додаткової професійної освіти обумовлений рядом обставин і вимог, що повинно враховуватися при оцінці її соціальної ефективності: адже мова йде про навчання дорослих людей, які, як правило, мають базову вищу освіту і деякий досвід професійно-трудової діяльності. Якщо в молодому віці слід, передусім, «навчити вчитися», то дорослого слід переконати в доцільності неперервної професійної освіти, необхідності систематичного збагачення новими знаннями, досвідом.

Одне з основних і складних завдань додаткової професійної освіти – знайти баланс провідних тенденцій освіти: фундаменталізації при забезпеченні випереджаючого характеру, оптимізації її змісту. Збагаченні професійно-прагматичної спрямованості індивідуалізації навчання в межах неперервної освіти.

**Характеристика видів професійного навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування**

<b>Види навчання</b>	<b>Характеристика виду навчання</b>
1. Професійна підготовка кадрів	Набуття знань, умінь, навичок та навчання прийомам спілкування, спрямованим на виконання певних організаційних завдань. Підготовка вважається закінченою, якщо в її результаті отримано певний освітньо-кваліфікаційний рівень для здійснення конкретної професійної діяльності
1.1. Професійна початкова підготовка	Розвиток знань, умінь, навичок і прийомів спілкування як фундаменту для подальшої професійної підготовки (наприклад, підготовка бакалаврів)
1.2. Професійна спеціалізована підготовка	Призначена для отримання специфічного професійного освітньо-кваліфікаційного рівня, поглиблення знань і здібностей з метою оволодіння певною професією (наприклад, спеціаліст, магістр)
2. Професійне вдосконалення (підвищення кваліфікації)	Розширення та оновлення знань, умінь, навичок і прийомів спілкування, з метою приведення їх у відповідність із сучасними вимогами публічного управління, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на публічній службі (навчаються службовці, що мають практичний досвід)
2.1. Вдосконалення професійних знань і здібностей	Приведення знань і здібностей у відповідність з вимогами часу, їх актуалізація й поглиблення. Навчаються державні службовці з досвідом практичної роботи (ротація, горизонтальна мобільність)
2.2. Професійне вдосконалення з метою просування по службі	Підготовка до виконання якісно вищих завдань. Навчаються керівники та службовці (ротація, вертикальна мобільність).

Особливе місце в забезпеченні підготовки, спеціалізації, підвищенні кваліфікації належить системі післядипломної освіти. Післядипломна освіта забезпечує спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки на основі поглиблення, розширення і



## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

оновлення професійних знань, умінь, інших компетентностей. Ця освіта, також є основним засобом здобуття іншої спеціальності, професії через доступ до нових знань та кваліфікацій. Така освіта розглядається як необхідна та обов'язкова складова професійного розвитку державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування та важлива умова для його кар'єрного росту.

Останнім часом все більше уваги приділяється розвитку не тільки формальної післядипломної освіти (набуття особою професійних знань, умінь, інших компетентностей у закладі післядипломної освіти), але й неформальної післядипломної освіти (набуття особою професійних знань, умінь, інших компетентностей, не регламентоване місцем набуття, строком та формою навчання).

Відповідно професійне навчання публічних службовців може здійснюватися на формальній та неформальній основі. Однак, це питання поки не знайшло належного відображення на рівні законодавчого регулювання. Відносно працівників у цілому, в Законі України «Про професійний розвиток працівників», закріплено наступне визначення формального та неформального професійного навчання працівників:

– формальне професійне навчання працівників – набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок у навчальному закладі або безпосередньо у роботодавця відповідно до вимог державних стандартів освіти, за результатами якого видається документ про освіту встановленого зразка;

– неформальне професійне навчання працівників – набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок, не регламентоване місцем набуття, строком та формою навчання [4].

Отже, в умовах сучасного розвитку суспільства процес професійної освіти слід розглядати як функцію всього життя людини і суспільства, а не лише освітніх закладів. Професійне навчання публічних службовців виступає на першому місці не лише на рівні окремого органу публічної влади, а має загальнодержавний масштаб.

Професійне навчання публічних службовців являє собою складну багаторівневу систему, що об'єднує десятки освітніх закладів, сотні органів публічної влади, де працюють тисячі людей, від кваліфікації й професіоналізму яких залежить подальший розвиток суспільства. У зв'язку з цим цілком очевидно, що оптимізація функціонування цієї системи потребує як наукового, так і законодавчого та організаційного забезпечення.

Система професійного навчання публічних службовців має свою специфіку та повинна забезпечувати потреби органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у працівниках із високим рівнем професіоналізму і культури, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, упроваджувати новітні соціальні

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

технології, сприяти інноваційним процесам. У свою чергу, навчання публічних службовців має забезпечувати здобуття й поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових знань та організаторських навичок, безперервне оновлення професійних умінь.

Специфіка та наявність самостійної мети професійної підготовки кадрів для органів публічного управління дозволяє розглядати їх професійну освіту як самостійну систему, що має свою організаційну структуру.

Мета цієї системи полягає в підготовці кадрів для публічного управління, насиченні ринку праці в цій сфері фахівцями і керівниками, що володіють високим рівнем професійної компетентності, загальної і адміністративної культури, здатних бути суб'єктами інноваційних процесів в оновленому суспільстві, а також у формуванні, стимулюванні, задоволенні потреб стосовно освіти кожного службовця.

Безперервність процесу навчання всіх публічних службовців передбачає, що кожен з них повинен бути охоплений системою професійної освіти для отримання додаткових знань, умінь, навичок при будь-якому горизонтальному та вертикальному переміщенні упродовж кваліфікаційного або кар'єрного розвитку.

Становлення єдиної системи професійного навчання публічних службовців органів публічної влади, введення державного замовлення на навчання кадрів управління, забезпечення зв'язку їх професійної підготовки з просуванням по службі передбачені відповідними нормативно-правовими актами більшості держав ЄС та пострадянського простору. Подальший розвиток цієї системи значною мірою орієнтований на такі провідні тенденції розвитку сучасної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів в ЄС як: зростаюча різноманітність і комерціалізація освітніх послуг; утилітарна спрямованість; розвиток системи освіти дорослих, що ініціюється громадськими об'єднаннями; екстенсивний розвиток освіти [10, с. 355].

Ефективне функціонування системи професійної освіти публічних службовців можливе при детально сформованій нормативно-правовій базі і стабільному фінансуванні навчальних закладів на належному рівні, удосконаленні механізму фінансування підготовки кадрів публічного управління, особливо на регіональному рівні. В організації навчання публічних службовців більшого значення має отримати використання позабюджетних фондів.

### 6.2. Законодавчі вимоги до професійного навчання публічних службовців


Українська система професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування спрямована на забезпечення безперервності освіти, створення можливостей для освіти упродовж професійного життя. Структура цієї системи охоплює вищу освіту, другу вищу освіту, підвищення кваліфікації, аспірантуру, докторантуру. До цього переліку також необхідно віднести самоосвіту як складову загальної структури освіти.

В Україні створено основи законодавства з регулювання питань професійної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. Право на професійне навчання є одним з основних прав державних службовців, яке закріплено в п. 6 ст. 7 Закону України «Про державну службу» та [11]. До основних прав службовців органів місцевого самоврядування належить право на просування по службі відповідно до професійної освіти [12]. Європейська хартія місцевого самоврядування як один з документів, що визначають міжнародні стандарти у цій сфері містить положення про вимоги професійної підготовки кадрів органів місцевого самоврядування. Так, у ч. 2 ст. 6 Хартії зазначено: «Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [13]. Європейська хартія місцевого самоврядування, після ратифікації у 1997 р., стала частиною українського законодавства, що накладає відповідні зобов'язання щодо виконання її норм в Україні. Сутнісною ознакою професійного навчання є те, що це водночас і право і обов'язок службовців. Ключовими поняттями, які визначають зміст діяльності у сфері цієї освіти є поняття «професійне навчання» та «система професійного навчання публічних службовців». Питання професійного навчання державних службовців є важливою складовою Закону України «Про державну службу». Основною статтею, яка присвячена цьому питанню є ст. 48, в якій визначено, що підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [11].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» професійне навчання державних службовців забезпечується на основі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації. Порівняно з іншими нормативно-правовими актами, які були прийняті раніше, у такому формулюванні системи професійного навчання державних службовців, з'явилася нова складова – спеціалізація. Хоча на практиці

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

питання спеціалізації стало невід'ємною частиною процесу підготовки кадрів для державної служби. Закріплення цієї складової в базовому законі у сфері державної служби передбачає подальше нормативно-правове регулювання питання спеціалізації в системі професійного навчання державних службовців.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном.</p> <p>п. 2 ст. 48 Закону України «Про державну службу»</p>
--	--

У Законі України «Про державну службу» зазначено, що професійне навчання державних службовців здійснюється в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном. Це положення може розглядатися як засіб розширення сфери послуг у цій сфері та формування конкурентного середовища серед навчальних закладів, які надають ці освітні послуги.

До основних законодавчих норм, які регулюють питань професійного навчання державних службовців належать наступні:

– покладання на керівника державної служби забезпечення організації професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях); надання йому права відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб (виконання цього завдання здійснюється у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу);

– закріплення норми періодичності професійного навчання: підвищення рівня професійної компетентності державних службовців – протягом проходження служби, підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки;

– визначення взаємозв'язку між необхідністю професійного навчання державного службовця та результатами оцінювання його службової діяльності, мова йде про визначення безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

необхідності такого навчання за результатами оцінювання службової діяльності;

- віднесення до завдань керівника державної служби забезпечення професійного навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення;

- можливість внесення до Акту про призначення на посаду положення про «обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків»;

- віднесення до засобів підвищення рівня професійної компетентності можливість проведення стажування державного службовця з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном;

- можливість здійснювати в державних органах стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців, з метою ознайомлення з функціонуванням державної служби;

- визначено, що Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [11].

Основними положеннями законодавства, які спрямовані на створення сприятливих умов для професійного навчання державних службовців є норми про:

- гарантування збереження посади та заробітної плати державного службовця на строк професійного навчання;

- гарантування збереження посади та заробітної плати державного службовця на строк стажування;

- зарахування до стажу державної служби часу професійного навчання державного службовця з відривом від служби, за умови, якщо особа, яка навчалася не пізніше 75 днів після завершення навчання повернулася на державну службу (п. 8 ст. 46 Закону України «Про державну службу»);

- надання додаткової відпустки у зв'язку з навчанням (п. 2 ст. 58 Закону України «Про державну службу»).

Законом України «Про державну службу» передбачено, що Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [11].

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

У цьому Положенні, затвердженому Кабінетом Міністрів України, закріплено наступні елементи системи професійного навчання: підготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації. Положення визначає систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Метою створення цієї системи є задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам [14].

До системи підготовки належать:

Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ при Президентові України та її регіональні інститути); інші заклади вищої освіти, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (станом на 2017 рік мережа налічувала 40 ВНЗ); центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти [14]. Наявність значної кількості закладів, які надають освітні послуги у цій сфері, та тенденція до розширення їх мережі свідчить про поступове формування єдиного освітнього простору професійного навчання публічних службовців. Відповідно основними умовами функціонування ефективної цілісної системи професійного навчання публічних службовців є: єдині підходи до змісту навчання, забезпечення якості освітніх послуг; розробка та дотримання відповідних стандартів освіти [10, с. 349].

Зміни вітчизняного законодавства в сфері професійного навчання публічних службовців орієнтовано на виділення трьох базових складових системи професійного навчання державних службовців: підготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації. Ця система забезпечує професійне навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

Мета, зміст, строки, форми і методи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування визначаються у відповідних освітньо-професійних програмах підготовки та професійних програмах підвищення кваліфікації, що розробляються відповідними закладами освіти згідно з вимогами Положення про систему підготовки, спеціалізації

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування і нормативно-правових актів МОН [14].


Підготовка магістрів з публічного управління та адміністрування здійснюється за освітньо-професійними програмами і передбачає здобуття поглиблених правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних, психолого-педагогічних, фахових та інших знань, необхідних для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14].

Освітньо-професійні програми розробляються університетами, академіями, інститутами згідно з вимогами Національної рамки кваліфікацій, зокрема вимогами до професійної компетентності осіб, що обіймають посади державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, стандартами вищої освіти [14].

Особи, які успішно пройшли атестацію, отримують документ про вищу освіту встановленого зразка освітнього ступеня магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [14]. Галузь знань «Публічне управління та адміністрування» передбачає підготовку державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами:

- навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном;
- самостійне навчання (самоосвіта);
- щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» (для державних службовців) [14].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Підготовка</b> – успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на роботу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування».</p> <p><b>Спеціалізація</b> – професійна спеціалізована підготовка з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.</p> <p><b>Підвищення кваліфікації</b> – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.</p> <p>п. 3 Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування</p>
--	--

Строк та форма підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування визначаються з урахуванням сфери їх діяльності суб'єктом призначення або органом, до повноважень якого належить внесення пропозицій щодо підвищення кваліфікації зазначених осіб.

При цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної плати (грошового забезпечення) не повинен перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням з Кабінетом Міністрів України, як виняток, - двох місяців), без відриву від служби - шести місяців, для військовослужбовців, поліцейських - 90 календарних днів (за умови відшкодування фінансових витрат стороною, що приймає, та за рішенням Віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних обов'язків - 18 місяців) [14].



Таблиця 6.2

**Види підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [14]**

<p><b>Підвищення кваліфікації за професійними програмами</b></p>	<p>спрямовується на фахове удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.</p> <p>Здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на роботу в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування або обраних та призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами оцінювання службової діяльності, але не рідше ніж один раз на три роки.</p> <p>Професійна програма передбачає навчання за загальною, функціональною та галузевою складовими частинами:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- за загальною складовою частиною - удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок у вирішенні правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державного службовця, голови місцевої держадміністрації, його першого заступника та заступників, посадової особи місцевого самоврядування;</li> <li>- за функціональною складовою частиною - набуття умінь, навичок відповідно до вимог Національної рамки кваліфікацій, зокрема вимог до професійної компетентності осіб, що обіймають посади державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування;</li> </ul>
--	--

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

	<p>- за галузевою складовою частиною - здобуття додаткових знань з новітніх досягнень у певній галузі чи сфері діяльності.</p> <p>Вимоги до структури і змісту професійних програм розробляються Національною академією та затверджуються Національним агентством України з питань державної служби (НАДС).</p> <p>Професійні програми розробляються відповідними закладами освіти, узгоджуються з НАДС та органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації», та «Про службу в органах місцевого самоврядування», суб'єктом призначення або органом, до повноважень якого належить внесення пропозицій щодо підвищення кваліфікації зазначених осіб.</p>
<p><b>Тематичні постійно діючі семінари, тренінги</b></p>	<p>проводяться за програмами, що розробляються відповідними закладами освіти і затверджуються органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», суб'єктом призначення або органом, до повноважень якого належить внесення пропозицій щодо підвищення кваліфікації зазначених осіб.</p> <p>У разі потреби проводяться тематичні короткострокові семінари з вивчення актуальних проблем публічного управління та адміністрування, нових актів законодавства, передового вітчизняного та зарубіжного досвіду провадження управлінської діяльності.</p> <p>організуюють і проводять Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до компетенції, НАДУ при Президентові України та її регіональні інститути, а також заклади освіти незалежно від форми власності, що мають право на провадження відповідної освітньої діяльності, і центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної</p>

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

	<p>влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.</p> <p>Тренінги для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», організовує і проводить Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у порядку.</p>
<b>Стажування</b>	<p>проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних знань, набуття умінь і навичок за фахом.</p> <p>Здійснюється державними службовцями, головами місцевих держадміністрацій, їх першими заступниками та заступниками, посадовими особами місцевого самоврядування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном проводиться.</p> <p>Після стажування, що проводиться за індивідуальним планом, державний службовець, голова місцевої держадміністрації, його перший заступник та заступники, посадова особа місцевого самоврядування подають звіт про виконання плану стажування керівникові органу, в якому він проходив стажування, суб'єктові призначення або керівникові органу, який направляє на стажування.</p>

Навчання за програмами тематичних постійно діючих семінарів, тематичних короткострокових семінарів, тренінгів та отримання сертифіката про підвищення кваліфікації враховуються державним службовцям, головам місцевих держадміністрацій, їх першим заступникам та заступникам, посадовим особам місцевого самоврядування під час оцінювання службової діяльності [14].

За пріоритетними напрямками підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування

до навчання залучаються іноземні фахівці, представники іноземних закладів освіти, інших установ та організацій. Таке залучення здійснюється на підставі відповідних договорів, у тому числі про міжнародну технічну допомогу, договорів про співробітництво між

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

українськими та іноземними закладами освіти, а також інших договорів із зарубіжними партнерами, укладених і зареєстрованих згідно із законодавством України.

НАДС разом з органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» і до сфери управління яких належать відповідні заклади освіти, у межах своїх повноважень здійснюють управління системою підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування.

Мережа закладів освіти з підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також підвищення кваліфікації формується НАДС на конкурсній основі в порядку, установленому МОН [14].

НАДС разом з іншими органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», за результатами аналізу кадрового забезпечення відповідного органу та Державним управлінням справами щороку здійснюється підготовка заявки до проекту державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації зазначених осіб [14].

Таблиця 6.3

### **Державні замовники підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [14]**

<b>Національне агентство України з питань державної служби</b>	підготовка магістрів за вечірньою та заочною (дистанційною) формами навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» для роботи на посадах державної служби, що належать до 6 – 9 групи оплати праці, і посадах, що віднесені до п'ятої – сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування, та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування;
--	--

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

<p><b>Державне управління справами</b></p>	<p>підготовка магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за денною формою навчання державних службовців, посади яких належать до 1-9 групи оплати праці, та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до першої – сьомої категорії посад в органах місцевого самоврядування; за вечірньою та заочною (дистанційною) формами навчання державних службовців, посади яких належать до 1 – 5 групи оплати праці, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до першої – четвертої категорії посад в органах місцевого самоврядування, що проводиться Національною академією та її регіональними інститутами;</p>
<p><b>Органи, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»</b></p>	<p>1) підготовка магістрів за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.</p> <p>Так, підготовка державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил за спеціальністю «Військове управління (за видами збройних сил)» для роботи на посадах державної служби, що належать до 1-5 групи оплати праці, у Міноборони та в органах військового управління Збройних Сил – Міноборони; підготовка працівників органів державної влади за спеціальністю «зовнішня політика» – МЗС України; підготовка магістрів для потреб юридичних служб міністерств, інших органів державної влади здійснюється у вищих навчальних закладах системи Міністерства юстиції України (<i>Про Деякі питання підготовки і підвищення кваліфікації у сфері зовнішніх зносин працівників органів державної влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 516</i>);</p>

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

<p><b>Органи, на які поширюється дія спеціальних законів України</b></p>	<p>Національна школа суддів України згідно вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснює підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя. На Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту (<i>ст. 104 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»</i>). Національна школа судів України здійснює освітню діяльність в центральній офісі м. Київ і 5 регіональних відділеннях – Львів, Одеса, Харків, Дніпро, Чернівці.</p> <p>Національна академія Служби безпеки України – це вищий військовий навчальний заклад України, який здійснює підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації фахівців із вищою освітою для потреб Служби безпеки України та інших центральних органів виконавчої влади згідно з державним замовленням. Статутна діяльність Національної академії Служби безпеки України регламентована Законом України «Про Службу безпеки України» (<i>ст. 22 Закону України «Про Службу безпеки України»</i>)</p> <p>Національна академія внутрішніх справ надає освітні послуги з підготовки фахівців ступенів вищої освіти бакалавра та магістра за спеціальностями: «Право», «Правоохоронна діяльність», «Публічне управління та адміністрування» і «Психологія». Підготовка фахівців здійснюється за державним замовленням – для Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, на умовах окремого договору – для інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, а також фахівців за рахунок коштів фізичних або юридичних осіб. Функціонує мережа юридичних академій та університетів Міністерства внутрішніх справ України.</p> <p>Національна академія прокуратури</p>
--	--

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

	<p>України – державна установа із спеціальним статусом, що здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів. На Національну академію прокуратури України не поширюється законодавство про вищу освіту. Вищий навчальний заклад функціонує при Генеральній прокуратурі України. Організація підвищення кваліфікації прокурорів У Національній академії прокуратури України здійснюється відповідно до Закону України «Про прокуратуру», наказів Генерального прокурора України та Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорів.</p> <p>Університет митної справи та фінансів – є спеціалізованим вищим навчальним закладом IV рівня акредитації з підготовки фахівців для сфери зовнішньоекономічної діяльності та митної справи (м. Дніпро).</p> <p>Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького – вищий державний навчальний заклад IV рівня акредитації в місті Хмельницькому. Єдиний в Україні вищий навчальний заклад, який здійснює підготовку офіцерів керівного складу для Державної прикордонної служби України (<i>Закон України «Про Державну прикордонну службу України»</i>). Також Національна академія Державної прикордонної служби проводить підготовку фахівців з вищою освітою за державним замовленням та за кошти фізичних і юридичних осіб за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».</p>
--	---

Забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, а також участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування належить до основних завдань НАДС [15].

НАДС є центральним органом виконавчої влади у сфері професійного навчання державних службовців та службовців органів

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

місцевого самоврядування. Відповідно до покладених на нього завдань НАДС:

- забезпечує формування та функціонування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- сприяє розвитку системи навчальних закладів, що надають освітні послуги з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання відповідно до вимог професійних стандартів;

- організовує та координує підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, за державним замовленням, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за якістю професійного навчання;

- забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у підвищенні кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, відповідно до вимог професійних стандартів;

- формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їх професійних компетенцій та розміщує затверджені обсяги згідно із законодавством;

- здійснює конкурсний відбір виконавців державного замовлення на підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, укладає з ними державні контракти та контролює їх виконання;

- координує навчально-методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм підготовки і спеціалізації здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження, а також розробляє професійні програми спеціалізації та підвищення кваліфікації державних



## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

службовців на основі професійних компетенцій і погоджує такі програми;

- здійснює моніторинг працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за державним замовленням;

- організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою підвищення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до Закону України «Про державну службу»;

- координує в межах повноважень, передбачених законом, діяльність центрів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;

- вивчає та узагальнює потреби, пріоритетні напрями підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ та організацій за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва, здійснює моніторинг використання міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва для професійного навчання зазначених категорій осіб;

- погоджує призначення та звільнення директорів центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;

- здійснює організацію та методичне забезпечення проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку [15].

Головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі професійного навчання державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, підзвітним Президентів України, є НАДУ при Президентів України [16]. Законом України «Про державну службу» за НАДУ при Президентів України закріплено статус вищого навчального закладу з особливими умовами навчання, який здійснює науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців [11]. Тим самим, вітчизняне законодавство підкреслює відмінність цього закладу від інших вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку кадрів для публічної служби.

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

НАДУ при Президентіві України здійснює освітню діяльність за ІV рівнем акредитації вищих навчальних закладів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (до 2016 р. в галузі освіти «Державне управління») та іншими професійно орієнтованими на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування спеціальностями.

До складу НАДУ при Президентіві України входять регіональні інститути державного управління – Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський, які є юридичними особами, Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування, Інститут вищих керівних кадрів, Інститут «Вища школа державного управління», Інститут державної служби та місцевого самоврядування [17].

Основними завданнями НАДУ при Президентіві України є:

- підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності осіб, призначених на політичні посади, підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів;

- науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління;

- організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування [16].

Значна увага в організації системи професійного навчання державних службовців приділяється підготовці керівних кадрів, на підготовку яких безпосередньо спрямовано діяльність наступних складових НАДУ при Президентіві України:

- Інститут вищих керівних кадрів забезпечує підготовку фахівців для роботи на посадах І-ІІІ категорії; практикоорієнтоване навчання в сфері публічного управління і адміністрування [18];

- Інститут «Вища школа державного управління» – навчально-науковий інститут НАДУ при Президентіві України, провідний навчальний заклад в Україні з питань професійної підготовки управлінських кадрів для сфери публічного управління та адміністрування [19].

НАДУ при Президентіві України здійснює підготовку наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення їх кваліфікації через аспірантуру, докторантуру, шляхом прикріплення здобувачів до Академії, інших вищих навчальних закладів, наукових установ стажування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, організаціях України, іноземних та міжнародних

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

організаціях, участі в науково-практичних заходах, індивідуального навчання.

При Академії в установленому порядку утворюються і діють спеціалізовані вчені ради для захисту дисертацій за відповідними спеціальностями [17].

Особливістю НАДУ при Президентові України та її регіональних інститутів в системі професійного навчання публічних службовців є те, що вони поєднують у собі статус навчальних та дослідних закладів. Ці заклади мають можливості для втілення трьох базових компонентів сучасного вищого навчального закладу: навчання – наукові дослідження – впровадження результатів досліджень. Загалом мережа закладів НАДУ здатна забезпечити належний зв'язок освіти, науки з інститутом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію функцій і завдань держави. Це є суттєвою перевагою системи професійного навчання публічних службовців, що створює можливості для розвитку людського капіталу, кадрів, здатних ефективно працювати та виконувати завдання держави щодо забезпечення суспільного розвитку, добробуту громадян.

З ухваленням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в Україні розпочався процес диверсифікації двох форм публічної служби – державної та муніципальної. В умовах реалізації активної фази реформи місцевого самоврядування повинна адекватно перебудуватись і загальнонаціональна система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ. Це повинно позначитись інтеграцією до загальнонаціональної системи недержавних суб'єктів освітньої діяльності. Тобто в умовах євроінтеграційних змін сьогодні в Україні активно розвивається й недержавна система підготовки, підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ як відповідь на потреби муніципальної реформи, модернізацію житлово-комунального господарства, широкого застосування у муніципальній практиці нових технологій муніципального менеджменту.

Тож сьогодні в Україні систему недержавних суб'єктів діяльності у сфері підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування і працівників комунальних установ можуть формувати:

– *громадські організації* (Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі, Товариство муніципальної освіти, Інститут громадянського суспільства, Центр сприяння розвитку співробітництва територіальних громад, Спілка фінансистів органів місцевого самоврядування, Творчий центр «Каунтерпарт», Міжнародний фонд «Євразія», Польсько-українська фундація співпраці (PAUCI) тощо.);

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

– *національні асоціації органів місцевого самоврядування* (Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Асоціація об'єднаних територіальних громад тощо на підставі Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»);

– *міжнародні донорські організації* (Програма розвитку ООН (ПРООН), Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID), яке впроваджує в Україні низку проектів, спрямованих на розвиток місцевого самоврядування; Німецьке товариство міжнародного співробітництва GIZ, Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC), яке спільно зі Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat) впроваджує швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO); Рада Європи, яка впроваджує в Україні програму «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»).

Стратегічне бачення реформування публічного управління в Україні на найближчу перспективу передбачає здійснення реформи системи професійного навчання публічних службовців. Перспективним завданням реформування професійного навчання, яке має отримати розвиток найближчим часом, є питання розвитку самоосвіти публічних службовців. Це передбачає створення навчально-методичної бази для організації самоосвіти державних службовців, службовців місцевого самоврядування та запровадження значно більшої кількості навчальних модулів з використанням інтерактивних технологій. Створення ефективної системи професійного навчання публічних службовців є одним з основних викликів подальшого розвитку публічної служби.

### **6.3. Перспективи розвитку системи професійного навчання публічних службовців в Україні**

Сучасний період суспільного розвитку в умовах соціально-економічних, політичних реформ в Україні висуває підвищені вимоги до системи публічного управління та, передусім, до інституту публічної служби як її основного елемента. Відповідність цим вимогам, зокрема, здатність орієнтуватися в процесах сучасного суспільного розвитку, забезпечувати якість управлінських рішень та готовність брати на себе відповідальність за їх реалізацію, визначають потреби зміни філософії професійного навчання публічних службовців.

Змістовно-цільова спрямованість нової освіти полягає в утвердженні і розвитку системи *безперервного професійного навчання публічних службовців*.

Відповідно оновлення вітчизняної системи професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування має базуватися на пріоритетах *розвитку людського потенціалу*,

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

*гуманізації і демократизації ціннісних орієнтацій особистості та знаннях як основного фактора суспільного прогресу. Ці орієнтири повною мірою відповідають потребам становлення засад демократичного урядування та «сервісної» держави. Ключовим моментом у процесі визначення перспектив розвитку вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців є розуміння того, що професіоналізм виступає системоутворювальною ідеєю розвитку даної системи та інституту публічної служби у цілому.*

Водночас існує низка протиріч, які визначають умови функціонування сучасної системи професійної підготовки публічних службовців в Україні. До таких протиріч можна віднести: законодавче закріплення принципів гуманізму та демократії як засад української освіти, яке супроводжується дегуманізацією освіти; гуманізацію державно-суспільних відносин з одночасною кризою духовних, моральних, етичних цінностей кадрів органів публічної влади; поглиблення гуманізаційного, демократичного контенту у вивченні проблем публічного управління, поглиблення гуманітарних знань, гуманітарної освіти та певне відставання практики організації навчального процесу, зокрема щодо його орієнтації на розвиток особистості, реалізації її потенціалу в процесі навчання.

Потреби щодо оновлення системи професійного навчання публічних службовців значною мірою обумовлюються змінами у підходах до розгляду держави, її спрямованості на служіння громадянам. Роль та значення гуманізації в публічному управлінні як галузі знань та практичної діяльності обумовлюється історичним розвитком державно-суспільних відносин. Оскільки протягом останніх років відбулися значні зміни в системі відносин держава – суспільство – громадянин та спрямування їх розвитку у напрямку держава – громадянське суспільство – громадянин. Зміна бачення ролі держави у регулюванні всіх сфер суспільного життя, що знаходить свій вираз у зростаючому значенні питань громадянського суспільства, державно-громадського управління, відповідальності органів публічної влади, відкритості, демократії участі, соціальному партнерстві, соціальній активності людини, пошуку нових засобів розвитку та реалізації особистості в усіх сферах суспільного життя, у тому числі в публічному управлінні, спричиняє оновлення сутності публічного управління й наповнює його новим змістом. Ці форми формують середовище реалізації прав і свобод людини на засадах узгодження інтересів та взаємодії членів суспільства. Спрямованість публічного управління на забезпечення суспільних інтересів та вирішення суспільних проблем на основі взаємодії державних, муніципальних, неурядових, приватних структур визначає відповідні вимоги суспільства до професійності публічних службовців. Це зумовлює й потреби відповідного наповнення їх професійного навчання. Забезпечення ефективності публічного

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

управління вимагає побудови такої системи професійного навчання публічних службовців, яка здатна задовольнити попит на формування знань, умінь та навичок здійснення управлінської діяльності в умовах розвитку державно-суспільної системи забезпечення загальнодержавних, місцевих інтересів та надання публічних послуг. Усе це визначає контекст та орієнтири оновлення системи професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування.

Особливого значення в цих умовах набуває гуманізація освіти. Так, для публічної служби важливість гуманізації обумовлюється самим призначенням цього інституту, змістом професійної діяльності публічних службовців, спрямованої на здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією завдань та виконанням функцій органів публічної влади. Ця діяльність включає питання підготовки пропозицій щодо формування публічної політики, забезпечення її реалізації та надання публічних послуг. Специфіка роботи публічних службовців визначає вимоги держави та суспільства до цих кадрів.

Правове регулювання питань публічного управління, публічної служби на сучасному етапі характеризується зосередженням значної уваги на визначенні перспектив їх розвитку як відповідь на зміни ціннісних засад життєдіяльності суспільства. Підтвердженням цього є розробка низки нормативно-правових актів, спрямованих на визначення кроків реформування державного управління, місцевого самоврядування, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Прикладами таких документів є: Стратегія державної кадрової політики на 2011 – 2020 роки (указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012), Стратегія реформування державного управління України на 2016 - 2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р), Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України (указ Президента України від 9 грудня 2011 р. № 1110/2011), Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674). Спільним для цих документів є відзначення проблеми належного законодавчого забезпечення державотворчих процесів, у тому числі, що стосується реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та висування завдань удосконалення нормативно-правової бази щодо супроводження реформаційних змін. Загалом увесь комплекс питань, пов'язаний із визначенням подальших кроків реформування професійного навчання публічних службовців в Україні, так чи інакше передбачає внесення відповідних змін, доповнень

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

до нормативно-правової бази, що регулює суспільні відносини у цій системі.

До актуальних питань законодавчого забезпечення цієї сфери належить прийняття законів «Про післядипломну освіту», «Про національну систему кваліфікацій». Важливим питанням, також, є узгодження норм Закону України «Про вищу освіту» з нормативними документами у сфері професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування стосовно регламентування норм післядипломної освіти, відповідних положень щодо магістерського та бакалаврського рівнів вищої освіти в галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Це має створити необхідне підґрунтя для подальшого становлення сучасної вітчизняної системи безперервного професійного навчання публічних службовців у взаємозв'язку з національним законодавством про освіту.

Важливим є усвідомлення необхідності не лише формування знань, умінь та навичок в системі професійного навчання, але й приділення більшої уваги формуванню цінностей демократичної, правової держави та відповідних цьому норм етики і моралі особистості публічного службовця. Питання розвитку людського потенціалу на публічній службі, підготовки фахівців, здатних ефективно і результативно працювати в умовах зростаючих вимог суспільства до відповідальності в публічному управлінні за результати втілення ідеї сталого суспільного розвитку, утвердження засад інформаційного суспільства, мають знайти належну увагу в реформуванні системи професійного навчання публічних службовців в Україні.

Подальший поступ цієї системи обумовлений процесом запровадження міжнародних стандартів публічного управління, інституціоналізацією публічної служби в Україні, що водночас формує вимоги до змістовного наповнення навчання публічних службовців. Розвиток системи професійного навчання публічних службовців передбачає передусім перегляд ідей, концептуальних засад щодо визначення сутності, змісту професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування. Мова йде про ідейно-концептуальне наповнення змісту освіти та удосконалення ресурсного забезпечення вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців (правове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, методологічне тощо). Ці дві складові пов'язані між собою прямим та зворотним зв'язком. Без конкретизації першої неможливо ефективно розв'язати проблеми, пов'язані із другою складовою. Крім того, залучення до управління державно-суспільними справами представників громадянського суспільства розширює коло суб'єктів, які займаються забезпеченням реалізації публічних інтересів [2, с. 22]. Це, в свою чергу, впливає на зміну контингенту системи

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

професійне навчання публічних службовців та запитів службовців до змісту навчання.

Досвід країн європейського простору свідчить про все більше орієнтування змісту навчального процесу на посилення міждисциплінарного підходу до підготовки службовців з орієнтуванням на розвиток системного мислення, комунікабельності, вміння працювати в команді, самостійності та ініціативності. Це зумовлює зростання уваги до розвитку лідерських якостей, спроможності до інновацій, творчого вирішення управлінських завдань. Показовим є збільшення обсягу курсів з менеджменту [10, с. 356].

Теоретичний та практичний контент «Публічного управління та адміністрування» як наукової теорії та навчальної дисципліни орієнтований на визначення умов взаємодії влади, бізнесу та суспільства на основі побудови моделей публічного врядування («Good Governance»), нового публічного менеджменту («New Public Management») [10, с. 361]. Перехід від «державного управління» до «публічного управління і адміністрування» є наслідком поширення у світі підходу до управлінських проблем з позицій «врядування» не як government – урядового управління, а як governance – публічного управління [10, с. 310].

Одним із найбільш актуальних напрямів удосконалення вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців є розвиток законодавчої бази з питань управління людськими ресурсами. Особливе значення щодо цього має питання формування, розвитку та реалізації потенціалу людини у процесі проходження професійної кар'єри в державних органах влади, органах місцевого самоврядування.

В умовах сучасного розвитку все більша роль відводиться самоосвіті як одному з основних шляхів досягнення розвитку професійного, інтелектуального потенціалу кадрів публічної служби. Важливим завданням щодо цього є забезпечення правового регулювання питань здійснення основних форм та засобів оцінки самоосвіти в системі професійного навчання публічних службовців. Досвід та здобутки вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців свідчать про складний шлях формування цієї системи, підтвердження зростаючої значущості цього елемента в формуванні та розвитку інституту публічної служби в Україні. Наукові дискусії щодо бачення подальших кроків розвитку системи професійного навчання публічних службовців зосереджуються на низці наступних важливих питань.

Зокрема, мова йде про необхідність прийняття окремого Закону України «Про систему професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні» або у більш широкому контексті – «Про систему професійного навчання публічних службовців з визначенням усього комплексу питань функціонування цієї системи, у тому числі, що стосується визначення форм, строків, основних періодів навчання (професіоналізації) протягом проходження



## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

кар'єри. Закон має відобразити як формальну, так і неформальну освіту, конкретизувати форми самоосвіти публічного службовця та механізми обов'язкової їх оцінки. Перспективним є поглиблення підходу індивідуального навчання публічних службовців, зокрема кадрової еліти на публічній службі.

Важливим завданням є перегляд та оновлення змісту навчальних програм в системі професійного навчання публічних службовців та складання їх на основі більш повного врахування профілів професійної компетентності посад. Застосування компетентнісних характеристик як головний критерій оцінки діяльності публічного службовця дозволяє визначити потреби у професійному навчанні.

Сутнісним моментом є закріплення принципів професійного навчання публічних службовців, з виділенням безперервності як ключової його характеристики. Такий підхід відповідає міжнародній практиці розгляду суті та змісту професійного навчання публічних службовців й сприяє наближенню вітчизняного законодавства до стандартів ЄС. У цьому зв'язку необхідно підкреслити, що забезпечення інтеграції вітчизняного законодавства до європейського законодавчого поля, міжнародних стандартів має базуватися на тріаді пріоритетів – *розвиток освіти, розвиток людських ресурсів, професійне навчання*.

Питання, яке має знайти своє належне відображення в процесі розвитку вітчизняної системи професійного навчання – це забезпечення прямого зв'язку між здобуттям спеціальної освіти у галузі знань з публічного управління, підвищенням кваліфікації та кар'єрним просуванням, підвищенням рівня заробітної плати публічного службовця. Це сприятиме формуванню мотивації кадрів до підвищення рівня компетентності, професійності виконання завдань, які на них поклала держава.

Сьогодні актуальним є питання забезпечення цілісності системи професійного навчання публічних службовців через урегулювання відносин, взаємозв'язків НАДУ з іншими складовими системи професійного навчання, що перебувають у різних підсистемах, виділення яких базується на врахуванні відомчої специфіки діяльності публічних службовців. Це може бути досягнуто в ході зміцнення статусу, ролі НАДУ як системоутворювальної структури у забезпеченні професійного навчання публічних службовців, координатора, відповідального за зв'язки з усіма закладами вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців у галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

Успішність виконання цієї ролі вимагає проведення якісних змін в процесі реформування НАДУ та її регіональних інститутів. Ідейно-концептуальна спрямованість змін у цій системі має бути зосереджена на:

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

- акцентуванні уваги на розвиток людського потенціалу як однієї з ключових ідей реформування системи професійного навчання кадрів для публічної служби;
- визначенні як одного з головних завдань державної кадрової політики створення умов для активізації професійної реалізації особистості, самореалізації її професійного, інтелектуального потенціалу;
- забезпеченні «оздоровлення» ціннісно-мотиваційної сфери особистості як шляху до самовдосконалення, саморозвитку і гарантії забезпечення реалізації її професійного та кар'єрного зростання;
- закріпленні єдиних державних стандартів підготовки фахівців для державної служби, служби в органах місцевого самоврядування;
- чіткості розмежування повноважень у відповідних положеннях Національного агентства України з питань державної служби, міністерств, обласних державних адміністрацій, обласних рад, НАДУ, її регіональних інститутів, інших закладів освіти, що здійснюють підготовку фахівців для державної служби стосовно діяльності з питань професійного навчання кадрів для державної служби, служби в органах місцевого самоврядування;
- кодифікації нормативно-правових актів з питань публічної служби у тому числі, що стосується професійного навчання публічних службовців;
- поглиблення спеціалізації підготовки фахівців для публічного управління в економічній, соціальній, гуманітарній, науковій сферах як один з напрямів удосконалення навчальних програм, навчально-методичних матеріалів НАДУ, її регіональних інститутів та непрофільних закладів вищої освіти, які готують фахівців в цій освітній галузі;

Врахування переліченого сприятиме посиленню здатності цієї системи забезпечити належний рівень професіоналізму кадрів, що реалізують завдання й виконують функції органів публічної влади. Система професійного навчання цих фахівців має базуватися на знаннях, розвитку і реалізації людського потенціалу, гуманізації і демократизації цінностей особистості та суспільства у цілому.

Змістовне наповнення виділених пріоритетів передбачає здійснення великого обсягу роботи. Зокрема важливими питаннями щодо цього є:

- поглиблення і поширення застосування технологій навчання дорослих в системі професійного навчання публічних службовців та удосконалення теоретичного, організаційно-методичного забезпечення цього процесу;
- орієнтування освітньо-професійних програм спеціальностей галузі знань «Публічне управління та адміністрування» на формування

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

знань щодо прав і обов'язків публічних службовців та формування системи цінностей, спрямованої на повагу до прав і свобод громадян, створення умов, для реалізації яких, є головною місією їх діяльності;

- спрямування професійного навчання публічних службовців на постійний розвиток особистості з урахуванням її власних потреб, специфіки діяльності, відповідності потребам суспільства і держави в цілому;

- розширення напрямів спеціалізацій професійної освіти, які можуть додатково обиратися слухачами, та удосконалення навчально-методичних комплексів дисциплін спеціалізацій як засіб поглиблення спеціалізації професійного навчання державних службовців, службовців місцевого самоврядування;

- більше орієнтування освітньо-кваліфікаційних характеристик та освітньо-професійних програм усіх спеціальностей у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» на формування моральних настанов публічних службовців за європейськими стандартами, а також з урахуванням необхідності формування «антикорупційного імунітету» службовців;

- поглиблення змістовного наповнення нормативної та варіативної складових галузевих стандартів спеціальностей галузі знань «Публічне управління та адміністрування» щодо вивчення досвіду проведення реформ західних країн у різних сферах публічного управління, зокрема в системі місцевого самоврядування та проведення відповідних реформ в Україні;

- активізація вивчення іноземних мов, зокрема на матеріалах теорії та практики публічного управління різних країн;

- поглиблення вивчення питань інформаційно-комунікаційних технологій в публічному управлінні;

- більше орієнтування на методи практико-орієнтованого навчання (інтерактивні методи навчання – тренінги, ділові ігри, кейс-стаді, Оксфордські дебати, «снігової кулі» тощо);

- збільшення уваги до проведення навчання в робочих групах, у першу чергу, це стосується виконання групових робіт із розробки управлінських рішень, проектів вирішення окремих проблем діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розв'язання конкретних місцевих проблем та завдань;

- збільшення частки самостійної роботи слухачів під час підготовки та виконання практичних, семінарських, творчих завдань у межах засвоєння навчальних дисциплін та підсилення ролі викладача щодо супроводження цього процесу шляхом його організації та координування;

- поширення практики закордонних стажувань в органах державної влади, місцевого самоврядування та стажування представників інших країн в Україні;

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

– поглиблення міжнародного співробітництва в питаннях організації навчання слухачів та підготовки кадрів вищої кваліфікації (аспірантура, докторантура), а також реалізації спільних проєктів, програм у цій сфері;

– створення необхідних умов для можливостей реалізації права на самоосвіту кожного службовця, передусім, на основі розширення інфраструктури системи навчання, розширення переліку освітніх послуг.

Посилення гуманізаційного контенту розглядається як вектор подальшого розвитку інституту публічної служби та національної системи професійного навчання публічних службовців. Результатом цього має стати зміна ролі та місця публічної служби в сучасному суспільстві, прищеплення службовцям цінностей служіння громадянам, захисту їх прав і свобод. Така ціннісна орієнтація здатна стати підґрунтям для сучасних державотворчих процесів, спрямованих на зміцнення громадянського суспільства, розвиток основ демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

### Висновок



**ТАКИМ ЧИНОМ**, основною метою професійного навчання публічних службовців є підвищення рівня професійної компетентності та професіоналізму кадрів і забезпечення їхньої безперервної освіти, якісне кадрове забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, планування професійного та кар'єрного розвитку та саморозвитку персоналу, підвищення ефективності їхньої діяльності, тобто забезпечення надійності функціонування апарату в системі публічного управління.

Зокрема, Закон України «Про державну службу» закріплює такі ключові поняття як «професійна компетентність», «професійне навчання», містить положення, які визначають основні норми, пов'язані з професійним навчанням державних службовців, що свідчить про органічне поєднання правових норм регулювання усієї сукупності питань, пов'язаних з організацією функціонування сучасної системи державної служби.

Вітчизняне законодавство орієнтовано на розвиток системи професійного навчання публічних службовців, яка базується на підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації. У нормативно-правових актах з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування останнього періоду спостерігається чітке спрямування на зміну орієнтирів

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

у розумінні професійного навчання в сфері публічного управління з формальної (інституалізованої) освіти на професійне навчання, критерієм оцінювання якості якого буде компетентнісний підхід до діяльності публічного службовця.

Розвиток сучасної системи професійного навчання публічних службовців спрямовано на підвищення ролі професійної освіти у кар'єрі службовця, створення умов для безперервної освіти, самоосвіти, поглиблення спеціалізації, індивідуалізації навчального процесу. Гуманізація як вектор розвитку системи професійного навчання публічних службовців розглядається як ідейно-ціннісна основа для розвитку та реалізації кадрового потенціалу публічної служби в Україні.

### Список використаних джерел до розділу 6:

1. Петренко О. С. Публічна служба / О. С. Петренко, О. В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с. – С. 375 – 377.
2. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, Н. Г. Сорокіна [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.
3. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про професійний розвиток працівників : закон України від 12 січня 2012 р. № 4312-VI. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
5. Российская социологическая энциклопедия. Под общей редакцией академика РАН Г. В. Осипова. – М., 1999. – 672 с.
6. Зайченко І. В. Педагогіка : Навчальний посібник. – К. : Освіта України, КНТ, 2008. – 528 с.
7. Луговий В. І. Державна політика і управління в освіті / В. І. Луговий // Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 310 – 348.
8. Луговий В. І. Управління освітою : навч. посіб. / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с. – Бібліогр. : с. 286 – 301.

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

9. Про освіту : закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII.- Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

10. Вашенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія / К. О. Вашенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.

11. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII.- Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

12. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua4>

13. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року Документ 994\_036. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

14. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-p>

15. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p>

16. Положення про Національну академію державного управління при Президентові України : указ Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850/2001. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

17. Питання Національної академії державного управління при Президентові України : указ Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850/2001. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

18. Інститут вищих керівних кадрів. Національна академія державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=149>

19. Інститут «Вища школа державного управління». Національна академія державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=152>

20. Квітка С. Системи менеджменту якості: з давніх часів до наших днів / С. Квітка // Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування. / С. Квітка, О. Бортнік, Т. Маматова, С. Серьогін; за заг. ред. С. Серьогіна. – Дніпропетровськ: Грані, 2015. – С. 7–29.

**Запитання для самоперевірки:**

## Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні

---

1. Розкрийте взаємозв'язок між професіоналізмом як принципом публічної служби та професійною освітою?
2. У чому сутність поняття «професійне навчання»?
3. Розкрийте зміст професійної підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації як складових системи професійного навчання публічних службовців.
4. Розкрийте специфіку та сформулюйте мету системи професійного навчання публічних службовців.
5. Розкрийте зміст поняття «професійне навчання» за Законом України «Про державну службу».
6. Поясніть сутність твердження про те, що професійне навчання є водночас правом і обов'язком державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування.
7. Розкрийте організаційну побудову системи професійного навчання публічних службовців в Україні.
8. Визначте роль та місце НАДУ при Президентіві України в системі професійного навчання публічних службовців в Україні.
9. Визначте та розкрийте зміст пріоритетів розвитку вітчизняної системи професійного навчання публічних службовців.
10. Надайте характеристику державних та недержавних суб'єктів освітньої діяльності у сфері підготовки публічних службовців.

### Завдання для самостійної роботи

**Завдання 1.** На основі аналізу ключових понять: «освіта», «професійний розвиток», «професійне навчання» сформулюйте основні вимоги до системи професійного навчання публічних службовців. Зверніться до виділених складових системи професійного навчання публічних службовців: підготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації та використовуючи матрицю відповіді розкрийте їх основні характеристики.

підготовка	спеціалізація	підвищення кваліфікації

**Завдання 2.** «Підготовка програми тренінгу». Обрати один з основних напрямів діяльності, який віднесено до функціональних обов'язків державного службовця конкретного органу виконавчої влади або посадової особи місцевого самоврядування конкретного органу

## **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

---

місцевого самоврядування (за вибором слухача) та відповідно до цього напряму діяльності визначити тему тренінгу з підвищення кваліфікації. Після визначення теми тренінгу розробити програму з коротким визначенням змісту та методів реалізації мети тренінгу.

**Завдання 3.** На основі вибору пріоритету розвитку системи професійного навчання публічних службовців пропонується вправа «Реформа системи професійного навчання публічних службовців».

Порядок виконання завдання:

1. визначити пріоритети розвитку системи професійного навчання публічних службовців та вибрати один з них;
2. визначити перелік завдань, які необхідно вжити для реалізації обраного пріоритету, тобто бажаний результат;
3. визначити необхідні заходи щодо реалізації пріоритету;
4. визначити необхідні ресурси для отримання бажаного результату.




## Розділ 7. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### 7.1. Системи та моделі публічної служби в зарубіжних країнах

Ефективність трансформаційних процесів в Україні значною мірою залежить від діяльності публічної служби як сукупності державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначених для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства. Важливим кроком на цьому шляху є **вибір моделі публічної служби на підставі урахування національних традицій та вивчення досвіду демократичних країн.**

Існують різні підходи до виділення основних моделей публічної служби в зарубіжних країнах.

<p><b>Запам'ятай</b></p> 	<p>В історично-географічному аспекті у літературі виокремлюють <b>три типи моделей</b> публічної служби: <b>східну</b> та <b>два західних</b> типи – <b>континентальний</b> (континентальна європейська) та <b>англо-американський</b>.</p> <p>Згідно іншому підходу вирізняють <b>чотири моделі</b>: <b>раціональну централізовану закриту</b> модель, реалізовану в унітарній державі (французька модель); <b>раціональну, відносно децентралізовану закриту</b> модель, реалізовану у федеративній державі (німецька модель); <b>відносно децентралізовану відкриту</b> модель, реалізовану в унітарній державі (Великобританія); <b>децентралізовану відкриту</b> модель, реалізовану у федеративній державі (США).</p>
--	---

Деякі автори виділяють **п'ять моделей** публічної служби: **традиційну**, **«ринкову»**, **«яка бере участь»**, **«гнучку»** і **«дерегульовану»**. Під моделлю **«ринкової публічної служби»** мають на увазі публічну службу США. Держава, як «сервісний центр», що надає відповідні послуги, визначає вичерпні зобов'язання, диференційовані за сферами і рівнями державного управління. Ця модель забезпечує підготовку громадян з відповідною кваліфікацією і доступ до розробки механізмів внутрішньодержавного і цивільного контролю і оцінки якості виконання державних послуг.

На думку цих авторів, модель **публічної служби «яка бере участь»** реалізована деякою мірою в Великобританії, ФРН, Франції. Це модель реалізації публічного інституту служби на основі неформальних

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

механізмів, що впливають на ефективність діяльності осіб, які заміщають державні посади і займають посади публічної служби.

Модель *«гнучкої публічної служби»* – це система призначення на посаду на основі заслуг для всіх посад, а також організація добору і відбору персоналу на основі заслуг, яка дозволяє досягати критерій «універсальності відбору». «Гнучкість» в даному випадку полягає в тому, що кожен кандидат може претендувати на заняття будь-якої посади публічної служби.

Модель *«дерегульованої публічної служби»* – залучення кадрів на цивільну службу – характеризується певним ступенем відкритості. Це означає, що критерії відбору нових кадрів ґрунтуються на наявному у кандидатів досвіді управлінської роботи і відкритості конкурсу на заміщення вакантних посад особами, що не перебувають на публічній службі.

Ці ж моделі *за організаційно-правовою структурою* класифікують, як *романо-германська (кар'єрна)* і *англосаксонську (позиційну)* моделі публічної служби. Виділяють також *шаріатську* (ісламські країни), *східно-азіатську або елітну* (країни Азіатсько-Тихоокеанського регіону) моделі. Остання орієнтована на високу матеріальну мотивацію державних службовців та постійний контроль з боку суспільства. У *КНР і Кубі* державна служба ґрунтується на принципах партійності, номенклатури, адміністративної ієрархії і централізму.

Більш поширений підхід, якого зокрема дотримуються відомі дослідники публічної служби в країнах ЄС Д. Боссарт і К. Демке, передбачає виділення *трьох основних моделей* організації публічної служби: *кар'єрна, посадова* та *змішана*, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.

### **Довідка**




У західноєвропейській науковій літературі кар'єрну систему часто називають *«закритою»*, оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Посадова ж модель вважається *«відкритою»* саме тому, що будь-яка посада може заміщатися кандидатами з приватного сектору.

До *основних елементів кар'єрної (закритої) моделі* публічної служби можна віднести:


- контракти на основі державного законодавства та призначення державного службовця тільки на начальні посади;
- спеціальні статутні вимоги щодо освіти, необхідної для кар'єри, які передбачають широку загальну підготовку в нечисленних елітних навчальних закладах;

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

- обмеження щодо визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі;
- прийняття на публічну службу за конкурсом через суворі вступні іспити;
- систему оплати праці, регульовану законом, з урахуванням трудового стажу;
- субординаційну організацію публічної служби, детальну нормативну регламентацію компетенції кожного рівня публічної служби;
- вузьку спеціалізацію й обмежені повноваження державних службовців;
- політичну нейтральність та соціальну захищеність державних службовців, спеціальні пенсійні системи;
- низьку мобільність переміщень державних службовців;
- гарантовану (довічну) зайнятість упродовж життя державних службовців;
- кодекс поведінки та моральних норм державних службовців (включно з спеціальним дисциплінарним правом);
- базування процесу роботи більше на нормах, ніж на цілях.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Типовими прикладами кар'єрної моделі є системи публічної служби Франції, ФРН, Іспанії, Данії, Японії. Серед нових членів ЄС та країн-кандидатів на членство в ЄС кар'єрну модель обрали Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина. До кар'єрної моделі належить і комунітарна публічна служба Європейського Союзу.</p> <p>Хоча, внаслідок реформування публічної служби наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. не існує моделі національної публічної служби, котру можна було б розглядати як класичну кар'єрну модель.</p>
---	--

Протилежною до кар'єрної системи є **посадова (відкрита) модель публічної служби**, в основу якої покладені наявність конкретних вузькофахових знань для відповідної посади.


<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Посадова модель публічної служби діє у Нідерландах, США, Фінляндії, Швеції. Серед нових членів ЄС її обрали Естонія.</p>
---	---

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

### ***Для посадової моделі публічної служби характерні:***

- відносини на основі контракту, що частково регулюється приватним правом;
- відсутність соціальних обмежень для вступу на публічну службу, призначення на всі можливі посади;
- визнання освіти, здобутої в широкому колі навчальних закладів, наявність конкретних знань для певної посади;
- визнання професійного досвіду, набутого під час роботи у приватному секторі;
- надання широких повноважень державним службовцям, угоди, що базуються на управлінні якістю та досягненні кінцевого результату;
- висока мобільність переміщень державних службовців, відсутність принципу роботи упродовж життя;
- відсутність формальної системи просування по службі, підвищення як наслідок досягнення конкретних результатів та заслуг;
- оплата, незалежна від трудового стажу, відсутність спеціальної пенсійної системи.


Посадова модель повністю організовується виходячи з короткострокових потреб у персоналі. Набір проводиться на конкретну посаду, а не до номенклатурної групи, професії чи будь-якої іншої групи, яка дає можливість бути призначеним для здійснення певної кількості посад. Робота на державний орган привіюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не здійснює свою професійну кар'єру в рамках публічної служби, він може вільно переміщатися між приватним і державним секторами. Але це не означає, що він не має можливості зробити кар'єру в системі посадової служби.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p>Приклад Нідерландів показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Там службовець може зробити кар'єру заміщуючи різні послідовні посади.</p>
--	---

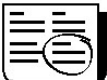
Головну відмінність між двома системами можна стисло висловити у формулі, за якою у ***«найманій системі просування державного службовця є проблемою індивіда, тоді як у кадровій системі воно є справою адміністрації»***.

Внаслідок розвитку публічної служби, у багатьох країнах їх національні системи поєднують елементи обох моделей і утворюють ***змішану (комбіновану) модель публічної служби***.

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

<b>Довідка</b> 	Змішана модель публічної служби діє у Великобританії, Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Угорщині, Чехії та інших країнах.
---	--

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням всередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до державної служби.

<b>Приклад</b> 	Наприклад у Великобританії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади на які призначення проводяться безпосередньо Коронаю». Здебільшого це посади вищих держслужбовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники ідуть у відставку.
---	---

Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого підпадають під юрисдикцію публічного права.

В Україні поступово будується *змішана модель публічної служби з елементами централізованої кар'єрно-посадової моделі, характерної для європейських країн*. Актуальними проблемами надалі залишаються стабілізація, деполітизація та професіоналізація української публічної служби.


### 7.2. Правове регулювання публічної служби

Особливості розвитку законодавства про публічну службу різних країн визначаються низкою чинників, серед яких варто виділити:

1. *Специфіку історичного розвитку цих країн*. У Європі інститут професійного чиновництва, так само як і його нормативно-правове регулювання, з'явився раніше всього у Франції. У Великобританії й США до другої половини XIX ст. не існувало інституту постійної професійної державної служби в її сучасному розумінні, тому закони (статути, акти) про державну службу й статус державних службовців з'явилися в цих країнах тільки наприкінці XIX ст.

2. *Специфіку правової системи* (англосаксонська чи романо-германська правові системи). Для *країн англосаксонської правової*

**Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби системи (Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія й ін.)** характерні відсутність уніфікованої системи законодавства з питань публічної служби і наявність великої кількості розрізаних нормативно-правових актів.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p>У Канаді, наприклад, немає єдиного законодавчого акта, який би визначав систему і принципи державної служби. Перший закон про цивільну службу (Civil Service Act) був прийнятий у 1907 р. Новим Законом про прийняття на державну службу 1967 р. цивільна служба була перейменована в публічну службу. Він набрав чинності одночасно із започаткуванням практики колективних переговорів про умови наймання на роботу. У 2003 р. до нього були внесені суттєві поправки і він був уведений у дію як частина Закону про модернізацію державної служби (Public Service Modernization Act), прийнятого у 2003 р.</p> <p>Іншими ключовими законами, на яких базується публічна служба Канади, є: Закон про зайнятість на публічній службі (Public Service Employment Act), Закон про управління фінансами (Financial Administration Act), Закон про трудові відносини на публічній службі (Public Service Labour Relations Act), а також Закон про використання офіційних мов Канади та Закон про застосування принципу справедливості при прийнятті на роботу і просуванні по службі.</p>
---	---

У *країнах романо-германської правової системи* основними регуляторами публічної служби, як правило, є Конституція й комплексні закони.

Так, у Німеччині і Франції, Конституція містить посилання на загальні принципи організації державного управління, що стосуються державних службовців. У Конституціях цих країн підкреслюються формальні і матеріальні принципи, що є фундаментально важливими для публічної служби.

У *Конституції Франції* (ст. 34, параграф III) викладені різні основні гарантії в сфері публічної служби. Рівнем нижче конституційного рівня правове становище державних службовців (крім військовослужбовців, працівників судів та парламенту, для яких діють особливі правила) регламентовано так званим *Загальним статутом службовців держави і місцевих колективів*. Він складається з **4 законів, прийнятих у 1983-1986 рр.** (закон від 13 липня 1983 р. про права і обов'язки службовців, закон від 11 січня 1984 р., який містить


## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

положення статуту про публічну службу держави, закон від 26 січня 1984 р. про територіальну публічну службу і закон від 9 січня 1986 р. про публічну лікарняну службу).

У них визначені відповідно права та обов'язки державних службовців, правовий статус державних службовців на рівні центрального уряду, державних службовців місцевих органів управління і службовців сфери охорони здоров'я. Згодом статут доповнювався і уточнювався в ряді нових законів. Існують ще й особливі статuti, що стосуються окремих відомств і категорій державних службовців: поліції, пожежної охорони, працівників системи повітряних перевезень та ін.


Державна служба Німеччини регулюється багатьма законами, основним серед яких є **Конституція ФРН** від 23 травня 1949 р. Іншими основними діючими **федеральними законодавчими актами**, що регулюють питання державної служби, є закони: про федеральних урядовців (від 14 липня 1953 р.), Рамковий закон про право урядовців (від 1 липня 1957 р.), про оклади федеральних службовців (від 27 липня 1957 р.), Положення про проходження державної служби у Федерації (від 15 листопада 1978 р.), Федеральний дисциплінарний статут (від 20 липня 1967 р.) з наступними змінами і доповненнями

**3. Специфіку державного устрою.** У країнах з **федеративним устроєм** (США, Канада, ФРН) існують два рівні законодавства про публічну службу та про статус публічних службовців – федеральні та суб'єктів федерації. Федеральна влада має право видавати основні приписи з питань, пов'язаних з публічною службою, у зв'язку із чим законодавство суб'єктів федерації базується на єдиних загальних принципах і збігається в найбільш важливих положеннях.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p>Так, у США кожен із 50 штатів має власну публічну службу, діяльність якої регулюється законом відповідного штату про публічну службу, який враховує особливості свого штату, але ґрунтується на принципах федерального законодавства. У ФРН на території федеративних земель діють свої закони про чиновників. Для уніфікації правового положення земельних чиновників у 1957 р. був прийнятий Федеральний закон про уніфікацію права, який регулює статус земельного чиновника.</p>
--	---

У країнах з **унітарним устроєм**, де сильні тенденції «**регіоналізації**», на загальнодержавному рівні також устанавлюються тільки загальні питання публічної служби.

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

<p><b>Приклад</b></p> 	<p>Так, в Італії загальні принципи організації публічної служби витримуються в законі, прийнятому парламентом, – Закон-рамка про публічну службу від 29 березня 1983 р. На основі даного Закону області видають норми законодавчого характеру, спрямовані на організацію роботи відомств й адміністративних установ, підлеглих цим регіонам.</p>
---	--

У багатьох країнах світу *на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів*. Скажімо, до безумовних переваг нормативно-правового забезпечення державної служби Канади слід віднести нормативне закріплення етичних норм поведінки у двох варіантах етичних кодексів: *«Кодекс з урегулювання конфлікту інтересів і працевлаштування після звільнення зі служби осіб, які заміщують державні посади»* для рівня керівників відомств і *«Кодекс цінностей і етики державної служби»* – для службовців більш низьких рівнів. Крім того, прийнято *Кодекс конфлікту інтересів для членів парламенту*. Створена відповідна етична інфраструктура, яка включає організації і посадових осіб, до обов'язків яких входить забезпечення дотримання норм етичних Кодексів.

У ряді європейських державах ухвалено *спеціальні закони про конфлікт інтересів*. Серед таких країн – Сербія та Чехія (закони про конфлікт інтересів), Хорватія (закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів урегулюється законом про державну службу (наприклад у Польщі (закони про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції, та про цивільну службу), Австрії та Греції (кодекси публічної служби), Ісландії (закон про публічну адміністрацію).

### 7.3. Організація управління публічною службою

У більшості країн існують спеціалізовані органи управління публічною службою. *Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації й функціонування публічної служби, яка б загалом відповідала національним традиціям і управлінській культурі населення*.

У ряді західноєвропейських країн, таких як *Португалія, Іспанія, у Франції до початку 2000-х рр., за загальні аспекти керівництва публічною службою відповідає окреме міністерство державної адміністрації або публічної служби*. Зазвичай це полягає в підготовці



## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

законопроектів і правил про публічну службу, організації або моніторингу процесу найму персоналу, координації керівництва кадрами, переговорів з профспілками публічної служби від імені уряду, а також організації і керівництві загальними або спеціальними навчальними заходами через спеціально створені установи, такі як школи або інститути державної адміністрації.


В інших країнах, таких як *Австрія, Бельгія, Німеччина, Ірландія і Голландія, у Франції після 2007 р., міністерство фінансів або міністерство внутрішніх справ виконує функцію з управління публічною службою. В Італії та Швеції були створені спеціальні агентства* для проведення переговорів з профспілками публічної служби від імені національного уряду і державних відомств, а також органів місцевого самоврядування.

Як приклад можна послатися на схему *організації управління публічною службою Франції*, де кожен орган влади виконує свою функцію. Парламент затверджує Загальне положення про публічну службу і визначає порядок створення бюджетних посад. Державна рада встановлює, які посади входять у коло повноважень президента й уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує декрети з питань публічної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб: державних радників, головних консультантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій та ін.

*Відповідальною особою за проведення державної політики в сфері публічної служби є прем'єр-міністр.* Загальний Статут публічної служби регламентує обов'язки прем'єр-міністра, передусім контроль за виконанням положень статуту про державних службовців, він також займається виробленням основних напрямів державної політики в сфері публічної служби.


Основним органом, відповідальним за управління публічною службою є *Генеральний директорат адміністрації і публічної служби* (Direction générale de l'administration et de la fonction publique, DGAFP). Його головними завданнями є створення і підтримання правових засад публічної служби, управління зарплатами державних службовців, пенсійним забезпеченням, а також розробка політики в сфері управління людськими ресурсами (особлива відповідальність – за вищий корпус державних службовців), наймання, навчання, соціальний діалог, соціальні зв'язки. Відповідальність за повсякденне управління персоналом несуть *Департаменти управління людськими ресурсами міністерств, місцевих органів влади та державних лікарень.*

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>З моменту створення і до 2007 р. Генеральний директорат залишався службою прем'єр-міністра, а з 2007 р. міністерство державної служби стало частиною міністерства бюджету і державних фінансів, беручи до уваги великі витрати на публічну службу (44,4% державного бюджету витрачається на публічну службу, 6,1% від ВВП).</p>
---	--

3 травня 2017 р. Генеральний директорат знаходиться у складі **Міністерства дій та державних рахунків**. У наказі прем'єр-міністра від 16 березня 2017 р. «Про організацію Генерального директорату адміністрації і публічної служби» передбачено, що він **координує кадрову політику для всієї цивільної служби і виконує завдання управління людськими ресурсами**. Структурно Генеральний директорат включає **дві служби**: службу управління людськими ресурсами та службу кар'єрного зростання і заробітної плати та соціальної політики.

**Генеральний директорат місцевих колективів** міністерств територіальної єдності та внутрішніх справ і **Генеральний директорат з питань лікарень** міністерства охорони здоров'я відповідно відповідальні за територіальну публічну службу і публічну лікарняну службу.

<p><b>Запам'ятай</b></p> 	<p>Існують <b>три консультативні органи публічної служби</b>, які об'єднують представників державних службовців і адміністрацій, що їх наймають: <b>Вища рада публічної служби держави</b>, <b>Вища рада територіальної публічної служби</b> та <b>Вища рада публічної лікарняної служби</b>.</p>
--	---

У **Вищій раді публічної служби держави** (Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, CSFPE) головує міністр, відповідальний за публічну службу. До неї входять представники адміністрації, які не беруть участі в голосуванні, і 20 представників державних службовців, місяця яких розподіляються між профспілками пропорційно кількості голосів, отриманих кожною з них під час останніх виборів у технічні комітети. Вища рада консультує з усіх загальних питань, що стосуються публічної служби держави, зокрема щодо законопроектів про внесення поправок в закон від 11 січня 1984 р. про права та обов'язки державних службовців, проектів законів про державних службовців держави або проектів указів, що містять загальні положення. Це вищий орган апеляції в дисциплінарних питаннях.

**Вища рада територіальної публічної служби** (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, CSFPT) об'єднує 40

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

членів: 20 представників державних службовців та 20 представників адміністрації. Представниками адміністрації є місцеві виборні особи: 7 від муніципалітетів з населенням менше 20 тис. осіб, 7 від муніципалітетів з населенням більше 20 тис. осіб, 4 від департаментів і 2 від регіонів. CSFPT розглядає законодавчі та нормативні документи, що стосуються територіальної публічної служби, запропоновані урядом в тісній співпраці з Генеральним директором місцевих колективів (DGCL). Рада також володіє юрисдикцією для самостійного звернення по будь-якому питанню в межах своєї юрисдикції і може приймати звіти, які потім направляються до відповідних міністерств. Рада складається з п'яти спеціалізованих підрозділів.

**Вища рада публічної лікарняної служби** (Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, CSFPH) складається з 20 представників державних службовців та 10 представників адміністрації з дорадчим голосом (3 місцеві виборні представники – 1 для департаментів, 2 для комун, 7 представників роботодавців державних лікарень, включаючи президента Федерації лікарень Франції), а також 2 представники держави в якості консультантів. Як консультативний орган Вища рада публічної лікарняної служби висловлює думку з будь-якого проекту, що стосується становища персоналу державних лікарень, або з будь-якого іншого більш загального питання щодо публічної лікарняної служби. Крім пленарних засідань, які збираються кожні два місяці, Вища рада публічної лікарняної служби включає в себе чотири спеціалізовані утворення, яким може делегувати повноваження щодо висловлювання думок або пропозицій: комісія статутів, комітет з професійного навчання, комітет з гігієни, безпеки та умов праці, комісія робочих місць і професій.

У системі публічної служби існує також ряд інших консультативних органів: 1) **паритетні адміністративні комісії** для кожного корпусу (штату) працівників, що складаються з рівної кількості представників адміністрації і персоналу; вони займаються питаннями посування по службі і дисципліни; 2) **паритетні технічні комітети**, що займаються організаційними і статутними питаннями публічної служби; 3) **комітети з гігієни і безпеки**, створювані в кожній установі (більшість місць в них належить представникам персоналу).

У **ФРН** компетенція щодо видання загальних правил і норм з питань публічної служби належить **міністерству внутрішніх справ**. Загальне керівництво публічною службою здійснює незалежний орган – **федеральний комітет з кадрів**, що діє згідно з чинним законодавством та несе повну відповідальність за свою діяльність. Комітет складається з 8 постійних та 8 змінних членів. За посадою головою комітету є голова федеральної рахункової палати та керівник правового управління з кадрів МВС. Решта постійних членів комітету призначається федеральним президентом за поданням міністра внутрішніх справ на 4

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

роки. При цьому 4 постійних і 4 змінних членів комітету є представниками провідних профспілкових організацій, які й подають ці кандидатури.

*Головними завданнями федерального комітету з кадрів є:* сприяння з підготовки загальних приписів, що стосуються публічної служби; сприяння у підготовці приписів про рівень підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців; розгляд скарг державних службовців із справ, які мають принципове значення; внесення рекомендацій щодо усунення недоліків у застосуванні приписів щодо державних службовців; розгляд усіх важливих питань про претендентів на зайняття державної посади; постійне інформування федерального уряду про свою діяльність. Комітет може вимагати необхідну йому інформацію, усі інстанції зобов'язані надавати йому необхідне сприяння.

Розгалужена *система органів управління публічною службою та методичного забезпечення її функціонування створена у Канаді.* Елементами цієї системи є *уряд* (Кабінет на чолі з прем'єр-міністром), *Секретаріат Ради скарбниці Канади, Комісія публічної служби Канади, Канадський центр з розвитку управління, підрозділи по роботі з персоналом різних міністерств.* Фактично всі рішення Кабінету, в тому числі з питань публічної служби, оформлюються як рішення генерал-губернатора в Раді. Актами, які видаються генерал-губернатором, визначаються вищі державні посади, призначення на які оформлюється наказами в Раді (це стосується, насамперед, вищих державних посад).

*Комісія публічної служби* займається питаннями набору на публічну службу, а також звільненням з неї. Вона є незалежним агентством, підзвітним парламенту. Сьогодні Комісія повинна забезпечувати призначення на посади службовців відповідно до їхніх якостей і виконання ними своїх обов'язків за відсутності будь-якого політичного втручання, а також представляючи на публічній службі усе розмаїття канадського суспільства та надаючи рівний доступ громадянам країни до вакансій публічної служби. На чолі Комісії стоїть голова і два комісіонери. Вони призначаються парламентом на 7 років і можуть бути звільнені достроково з посад лише за особливим рішенням парламенту. Крім центрального апарату Комісія має 7 регіональних та 8 окружних підрозділів, розташованих по всій країні. Комісія уповноважена створювати спеціальні органи по вирішенню спорів між адміністрацією і державними службовцями з питань проходження державної служби, а також з інших питань. Безпосереднє керівництво персоналом покладено на посадових осіб департаментів і відомств, які відповідають за кадри.

Важливу роль відіграє *Рада скарбниці* (формально – комітет Кабінету міністрів), до якої входять 6 міністрів, у тому числі міністр

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

фінансів. Діяльність Ради забезпечує Секретаріат Ради скарбниці, очолюваний секретарем, що має статус заступника міністра. Рада скарбниці виступає в ролі роботодавця і керує всією системою публічної служби в цілому. Закон надає Раді скарбниці повноваження в сфері фінансового, кадрового та адміністративного управління публічною службою, забезпечення рівних можливостей при прийомі на публічну службу, а також задоволення фінансових вимог «корпорацій Корони».

Рада скарбниці може виступати від імені Кабінету міністрів з усіх питань, пов'язаних з:

- загальною адміністративною політикою; організацією управління федеральною публічною службою;
- управлінням фінансами, включаючи проведення оцінок, витрати, фінансові зобов'язання, операції по рахунках, оплата наданих послуг або використання приміщень тощо;
- оглядом річних і більш довгострокових планів і програм витрат міністерств і визначенням пріоритетних напрямів;
- управління і використання виділених земель міністерствам;


– управлінням кадровими питаннями федеральної публічної служби, включаючи визначення умов найму державних службовців. *У посткомуністичних країнах у 1990-х – на початку 2000-х рр. йшли активні процеси створення інституту професійної публічної служби. У Польщі перша версія Закону «Про цивільну службу» після ретельної підготовки була ухвалена Сеймом у 1996 р., редакційний, консультативний і легіслаційний період тривав від 1990 р. У цей період були переглянуті не тільки доктринальні та правові підстави й умови діяльності служби, але й справи відбору, правового статусу, принципів функціонування, моделі кар'єрного просування та умови праці осіб, зайнятих у сфері цивільної служби Польщі.*

В 1997 р. основні положення Закону увійшли до Конституції Республіки Польща. Згідно з Конституцією *зверхником цивільної служби є Голова Ради Міністрів*. 18 грудня 1998 р. був прийнятий новий закон «Про цивільну службу», а наступні його редакції приймалися 24 серпня 2006 р. та 21 листопада 2008 р.

Керівник здійснює безпосередній нагляд над функціонуванням цивільної служби в країні. До його *головних обов'язків* належать: нагляд за дотриманням принципів цивільної служби; управління процесом забезпечення цивільної служби людськими ресурсами; накопичення інформації про діяльність служби; підготовка проектів нормативних актів, що стосуються цивільної служби; планування і контроль за витратами коштів; планування, організація і нагляд центрального навчання у цивільній службі; поширення інформації про діяльність цивільної служби; здійснення міжнародної співпраці у сфері цивільної

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

служби тощо. Шеф цивільної служби готує і подає до уряду проект стратегії забезпечення цивільної служби людськими ресурсами

<p><i>Запам'ятай</i></p> 	<p><i>Корпус цивільної служби очолює шеф цивільної служби.</i> Він є центральним органом урядової адміністрації в сфері цивільної служби і підпорядковується безпосередньо голові Ради Міністрів. Шефа цивільної служби призначає і звільняє голова Ради Міністрів з числа чиновників цивільної служби, після схвалення Радою цивільної служби. Він виконує свої завдання за допомогою заступника та генеральних директорів установ та Офісу цивільної служби.</p>
--	--

У складі цивільної служби діє два експертно-дорадчі органи – *Рада цивільної служби* та *Вища дисциплінарна комісія*. Перша є експертно-дорадчим органом голови Ради Міністрів, складається з 15 осіб, призначених керівником уряду: 7 членів ради є представниками всіх парламентських фракцій, а решта – призначені згідно з вимогами закону про цивільну службу. Члени Ради від парламентських фракцій призначаються на термін каденції Сейму, інші – на 6-річний термін.

*Вища дисциплінарна комісія цивільної служби* складається з 15 членів, які призначаються головою уряду терміном на 6 років. 12 з них призначаються за поданням шефа цивільної служби з числа чиновників цивільної служби, а 3 – за поданням генерального директора закордонної служби з числа дипломатичного персоналу. Організація роботи Комісії покладена на офіс цивільної служби. Комісія в другій інстанції розглядає дисциплінарні справи членів корпусу цивільної служби, в першій і другій інстанції – дисциплінарні справи генеральних директорів.

У *Чеській Республіці* правове регулювання публічної служби відбулося чи не найпізніше, ніж в інших посткомуністичних країнах з прийняттям Закону «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» від 26 квітня 2002 р.

Відповідно до Закону загальне керівництво публічною службою у ЧР здійснює *Генеральний директорат публічної служби*, який є організаційним підрозділом секретаріату Уряду. Організаційні, концептуальні, координаційні, виконавчі та контрольні функції центрального управління відносно різних аспектів служби Генеральний директорат виконує через: підготовку проекту кадрового плану та контроль за його виконанням; підготовку проектів правових положень щодо служби; підготовку проектів службових правил; забезпечення єдиного підходу до виконання Закону про службу державних службовців, правових положень, виданих на його виконання, та службових положень, що видаються Генеральним директоратом;

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

координацію освіти державних службовців і координацію освіти фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; адміністрування інформаційної системи служби та зарплат, що включає також реєстр службовців та реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; визначення реєстраційних номерів державним службовцям тощо.


У міністерствах та секретаріаті Уряду запроваджена посада **державного секретаря**, який спрямовує та контролює належне виконання служби і робочих завдань керівниками департаментів, директорами з персоналу або іншими вищими посадовцями, якими вони керують, і старшими працівниками. Службові завдання перед державним секретарем у рамках міністерства ставить міністр, а в рамках секретаріату Уряду – керівник секретаріату. У міністерствах та секретаріаті Уряду засновується також посада **директора з персоналу**, на якого покладаються функції, що стосуються організаційних аспектів служби та службових відносин державних службовців. З цих питань він підпорядковується державному секретарю. У службових установах з чисельністю понад 25 осіб створюються **відділи персоналу** (крім районних вугільних, фінансових і митних установ), які відповідають за організаційні аспекти служби та службові відносини державних службовців, а також трудові відносини інших працівників відповідної адміністративної установи.

### **7.4. Структура публічної служби**

У зарубіжних країнах немає однозначного визначення понять «державна служба», «публічна служба», «державний службовець» чи «публічний службовець», там широко вживаються також терміни «цивільна служба» (civil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service).

Наприклад, у **країнах англо-американської правової системи** термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору. Так, у **США вона включає всіх службовців публічного сектора**: тих, хто займає виборні посади; посади, пов'язані з юриспруденцією (в тому числі суддівські) і в юридичних організаціях; посади в поліції, армії, флоті тощо, а також багато посад в адміністративних установах, служба в яких формує, на думку аналітиків, досить вузьке розуміння державної служби лише як цивільної служби (civil service).


## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Цивільні службовці США діляться на <b>чотири категорії</b>: політичні виконавці, відповідальні чиновники, фахівці, державні службовці низової ланки.</p>
---	---

Схоже з американським розуміння публічної служби склалося у **Великобританії** (така модель отримала назву «англо-американської»). Позитивним моментом встановлення її меж є розмежування понять «**публічна служба**», «**цивільна служба**», «**служба монархії**».

**Публічна служба і цивільна співвідносяться як загальне і часткове.** Публічна служба включає цивільну і має більш широке наповнення. Цивільна служба, за аналогією з США, об'єднує всіх посадових осіб держави, а це, перш за все, «службовець міністерства, найнятий у цивільній якості і оплачуваний з коштів, що вносяться парламентом». Іншими словами, це – «адміністративна служба уряду» або «будь-яка урядова служба», посади в якій заміщуються на відкритій конкурсній основі». Більш широке поняття публічної служби охоплює всю цивільну службу, а також суддів, військовослужбовців, службовців поліції, органів місцевого самоврядування і публічних корпорацій, учителів та працівників національної служби охорони здоров'я.

У **Канаді** – країні з федеративною формою державного устрою – федерація і провінції мають автономні системи публічної служби. Незважаючи на певні нюанси в регулюванні цих відносин центральною владою і провінціями, публічна служба двох рівнів влади будується на єдиних принципах. Федеральна публічна служба нараховує понад 460 тис. службовців: військовослужбовці і національна поліція (Королівська канадська кінна поліція), державні корпорації (так звані «корпорації Корони» – понад 40), спеціальні організації (в основному похідні від міністерств, які раніше діяли – близько 70 тис. осіб), міністерства (публічна служба) – біля 190 тис. осіб.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><b>Державні службовці поділяються на такі категорії</b>: 1) наукова і професійна; 2) технічна; адміністративна та зарубіжна служби; 4) допоміжний персонал; 5) особи, які безпосередньо здійснюють управлінські функції; 6) інші категорії, визначені Радою скарбниці.</p>
---	---


У **країнах романо-германської системи права** також є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери, які, зазвичай, йдуть корінням в історію відповідних держав і змінювалися з плином часу.



## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

У ряді країн, таких як *Франція, Голландія, Ірландія, Іспанія, Швеція*, існує публічна служба, яка охоплює кожного державного службовця, оскільки вважається, що кожен державний службовець є частиною існуючої державної машини (*широка концепція публічної служби*), в той час як інші країни, такі як *Австрія, Німеччина, Данія, Італія*, обмежили сферу концепції публічної служби так званою «ключовою державною адміністрацією», що, загалом, означає ті функції, які можуть законно виконуватися тільки державою згідно традиційному загальному політичному розумінню. В останньому випадку тільки професіонали з державного управління та адміністрування і професіонали, які володіють державними повноваженнями (наприклад, поліція, митниця і т.д.), є державними службовцями (*обмежена концепція публічної служби*).

Серед країн Центральної та Східної Європи *Угорщина і Польща* застосовують обмежену концепцію публічної служби, в той час як *Литва* – широку концепцію.

<p><i>Запам'ятай</i></p> 	<p>Отже, більш чи менш широкий характер поняття «публічна служба» залежить від її концепції, яка існує в кожній країні.</p>
--	---

Так, наприклад, у *Франції* поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації», тобто публічну службу можна визначити як сукупність людей, що знаходяться на службі держави, місцевих колективів і їх адміністративних установ. У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і відноситься тільки до тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери».

Подібно до того, як це має місце в інших країнах, державна служба у Франції називається офіційно «громадської службою» (*lafonctionpublique*) і включає *три складники*: центральну публічну службу або публічну службу держави, місцеву публічну службу або територіальну публічну службу та лікарняну публічну службу.

Довідка



Загальна чисельність державних службовців становить 5,65 млн. осіб: 2,47 млн (43,87%) знаходяться на *службі держави*, з них близько 1 млн. викладачів і понад 400 тис. військових, 1,98 млн (35,17%) – на *службі місцевих колективів*, з них в адміністративній сфері працює близько чверті від цієї кількості і в технічній – половина, 1,18 млн (20,96%) державних службовців працює в *установах охорони здоров'я*.


У *Німеччині* також немає поняття «державна служба» (Staatdienst), яке після Другої світової війни було витіснене поняттям «публічна служба» (öffentliches Dienst). Нині «публічна служба» у функціональному плані розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституційному плані під нею розуміють певне коло осіб і посад, виконання публічних функцій яких складає зміст їхньої діяльності.

Статус державного службовця мають всі працівники державних установ, до яких належать не тільки співробітники адміністративних органів управління, а й вчителі, працівники дошкільних установ, професори та викладачі державних університетів, судді, поліцейські, військовослужбовці. Проте в Конституції Німеччини передбачено критерій, який дозволяє проводити межу між Beamte (державними службовцями) і Angestellte (державними працівниками) і полягає у факті здійснення функцій, що мають на увазі здійснення державних повноважень.

Тому особи, які перебувають на публічній службі, діляться *на три групи: чиновники, службовці і робітники державних установ*. Статус чиновників, службовців і робітників відрізняються тим, що перші призначаються на службу довічно, а зі службовцями і робітниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана. Під дію трудового законодавства підпадає приблизно 60% від числа державних службовців.

За принципом підпорядкованості державні службовці поділяються на *федеральних*, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні федерації, та *місцевих* – чиновників землі і чиновників громади.


До особливої групи належать *політичні та почесні чиновники*. Сутність інституту політичних чиновників полягає в тому, що разом із Урядом або окремим міністром приходять на посади і залишають свої посади найбільш близькі до їх політичної програми співробітники адміністрації. Таким чином, у разі зміни кабінету та його політичної платформи забезпечується реалізація нових політичних установок у діяльності адміністрації.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Політичними чиновниками є: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники).</p>
---	---

До інституту почесних чиновників належать особи, які мають цивільну професію та яких призначають на почесну посаду без оплати й права претендувати на особливе соціальне забезпечення. До них належать присяжні, виборні консули.

У *Литві* закон «Про державну службу» визначає державну службу як сукупність правових відносин, що виникають після набуття статусу державного службовця, його зміни або втрати, а також, що виникають у зв'язку з діяльністю державного службовця у сфері публічного адміністрування в державній інституції чи установі або в інституції чи установі самоврядування по здійсненню політики певної галузі державного управління або забезпеченню координації її здійснення, координації діяльності установ певної галузі державного управління, управлінню фінансовими ресурсами, їх розподілом і здійсненням контролю за їх використанням, проведенню аудиту, прийняттю і здійсненню правових актів, рішень державних інституцій чи установ і інституцій чи установ самоврядувань у галузі публічного адміністрування, підготовці або координації проектів правових актів, договорів чи програм і подання висновків по них, управлінню персоналом або при наявності повноважень на публічне адміністрування відносно осіб, які не знаходяться у підпорядкуванні.

Виходячи з цього, державний службовець визначається в законі як фізична особа, яка набула встановлений законами статус державного службовця і виконує в державних органах чи установах (у державних органах чи установах і органах або установах самоврядувань) функції в сфері публічного адміністрування, господарські чи технічні функції або надає громадськості публічні послуги. Відповідно до цього державні службовці поділяються на *дві групи: державних службовців сфери публічного адміністрування та державних службовців сфери послуг.*

<p>Довідка</p> 	<p>Під <b>державними службовцями сфери публічного адміністрування</b> розуміються державні службовці, які працюють у державному органі чи установі або в органі чи установі самоврядування і виконують встановлені законами та прийнятими на їх підставі правовими актами функції у сфері публічного адміністрування.</p> <p>До <b>державних службовців сфери послуг</b> відносяться державні службовці, які працюють у державному органі, установі, органі чи установі самоврядування і виконують господарські чи технічні функції або надають публічні послуги громадськості.</p> <p>Державними службовцями сфери публічного адміністрування або сфери послуг є також статутні державні службовець (митники, поліцейські, контролери, дипломати, службовці цивільної служби з охорони краю, працівники Банку Литви, вищого навчального закладу або інші службовці), статус яких визначається окремим законом або статутом.</p>
--	--

**Державні службовці сфери публічного адміністрування** у свою чергу поділяються на:

1) **державних службовців кар'єри**, тобто державних службовців сфери публічного адміністрування, які в конкурсному порядку прийняті на службу на необмежений термін, принесли присягу державі і мають можливість у встановленому порядку домагатися вищестоящої чи іншої посади по службі;

2) **державних службовців політичної (особистої) довіри**. Державні службовці політичної (особистої) довіри, приймаються на службу для заміщення посади, включеної до затвердженого Сеймом переліку посад державних службовців політичної (особистої) довіри;

3) **керівників установ** – державних службовців, в конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри, призначених для здійснення керівництва державною установою або установою самоврядування протягом установленого терміну повноважень;

4) **замінних державних службовців**, які виконують функції тимчасово відсутнього державного службовця кар'єри чи політичної (особистої) довіри.

**Державні службовці сфери послуг** поділяються на: 1) **керівників установ**; 2) **державних службовців сфери публічних послуг** (у тому числі статутних державних службовців); 3) **державних службовців, що виконують господарські або технічні функції**.

Еволюція **комунітарної служби ЄС** тісно пов'язана з процесом європейської інтеграції та розвитком інституційної системи

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

Європейського Союзу. Сьогодні діяльність установ ЄС забезпечує понад 40 тис. службовців, переважна більшість яких (близько 36 тис.) працює в апараті Єврокомісії.


До 2004 р. залежно від природи та рівня складності функцій, передбачених для тої чи іншої посади, вони класифікувалися на 4 категорії – А (найвища категорія), В, С, D (найнижча). Категорія А включала 8 рангів і передбачала функції керівництва, концепції, аналізу, тому потребувала від кандидата вищої освіти, або відповідного досвіду. Категорії В (5 рангів) та С (5 рангів), передбачали функції забезпечення виконання та виконання рішень і потребували від кандидата середньої або неповної середньої освіти і відповідного досвіду роботи. Категорія D (4 ранги) передбачала функції технічного персоналу та виконання фізичної роботи, тому від кандидата вимагалась початкова освіта та володіння необхідними професійними навичками. Ранг кожної категорії налічував 8 ешелонів, через 2 роки службовцю автоматично підвищувався ступінь і відповідно його посадовий оклад. Тобто для того, щоб дійти до верхньої межі свого рангу службовцю потрібно було щонайменше 16 років, а для переходу в наступний ранг він мав успішно здати професійний екзамен.

Сучасна структура публічної служби ЄС складається з *3-х функціональних груп* службовців: *адміністратори* (AD), *асистенти* (AST) та *секретарі/клерки* (AST/SC) і єдиної шкали оплати праці, яка включає 16 рангів по 5 ешелонів у кожному. Керівники відділів мають ранги з 9 по 14, а директори та генеральні директори відповідно 14/15 та 15/16 ранги.


### **7.5. Проходження публічної служби**

У кожній країні організаційний порядок кар'єри є різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманних кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців.


Так, у *Франції*, існує *три категорії публічних службовців: А, В, С. Категорія А*, яка об'єднує публічних службовців керівного складу, вимагає від кандидата рівня вищої освіти, що відповідає ліценціату (диплом про успішне завершення трирічного курсу навчання в університеті).

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>До посад категорії А належать аташе центральних або територіальних адміністрацій, учителі середніх шкіл, податкові інспектори, офіцери поліції, бібліотекарі. У межах категорії А виділяють <b>підкатегорію А+</b>, яка об'єднує найвищих посадовців, керівників (вищий технічний корпус, професори вищих навчальних закладів, комісари поліції, директори шпиталів, територіальні адміністратори тощо).</p>
---	---

**Категорія В**, передбачаючи функції забезпечення виконання рішень, потребує від кандидата освітнього рівня бакалавра (у Франції рівень бакалавра означає успішне завершення повної середньої освіти і є першим ученим званням). Для деяких конкурсів необхідно мати диплом спеціаліста, наприклад, державний диплом медичного працівника, асистента соціальної служби тощо.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>До посад категорії В належать контролери Казначейства, секретарі шкільних та університетських адміністрацій, інспектори з праці, соціально-освітні асистенти, територіальні техніки.</p>
---	---

Посади для **категорії С** складають сферу спеціалізованого виконання: службовці, технічні службовці, адміністративні помічники, обслуговування пошт, люди у формі національної поліції, шофери. Вступити на посади цієї категорії можуть бажуючі, які не мають жодного диплома або отримали атестат про завершення неповної середньої освіти, сертифікати CAP і BEP про професійну підготовку.


<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Категорія А включає приблизно 20% чиновників і до категорії В входить близько 40%.</p>
---	---

Ключовим поняттям публічної служби Французької Республіки є штат. Іноді поняття штат інтерпретується як корпус. Державні службовці Франції поділяються на **корпуси** (corps), **категорії** (categorie), **ранги** (rank) і **ступені** (échelon). Корпус складається з державних службовців, які займаються однаковою професійною діяльністю (вчителі, клерки, інспектори, цивільні адміністратори, дипломати, префекти і т.д.). Як правило, вся кар'єра чиновника проходить у межах однієї категорії, після того як цивільний службовець вступає в будь-якої корпус, він може залишатися в ньому протягом усього свого

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

професійного життя. *В системі центрального апарату публічної служби існує близько тисячі корпусів.*

*Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. За результатами конкурсу журі складає список кандидатів за заслугами, відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. При призначенні на посаду, орган, наділений номінативною владою, повинен враховувати рейтинг кандидатів, він має право призначити на посаду тільки людину зі списку.*

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом від 6 місяців до 2-х років він проходить випробувальний термін в якості стажера і тільки після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника. Слухачі Національної школи адміністрації (ENA), Регіональних інститутів адміністрації (IRA), Школи податкової служби та інших спеціалізованих навчальних закладів мають статус стажера вже під час навчання і після закінчення навчання призначаються на посаду згідно з місцем у рейтингу в якості чиновника.</p>
---	---

Французька система організації конкурсу передбачає існування *трьох його видів*: зовнішній, внутрішній і змішаний. *Внутрішній конкурс* дає можливість діючим публічним службовцям, що не мають відповідного освітнього рівня, брати участь у конкурсних іспитах до вищої категорії за умови наявності відповідної вислуги років на публічній службі. Так, до Національної школи адміністрації та Регіональних інститутів адміністрації можуть вступити за внутрішнім конкурсом публічні службовці, які не мають необхідної для вступу до категорії А вищої освіти, за умови, що вони мають щонайменше 4 роки стажу роботи на державній службі в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, або державних установах. Вступники за внутрішнім конкурсом складають приблизно 30% контингенту слухачів Регіональних інститутів адміністрації.

У Франції на публічній службі розрізняють так звану *«звичайну кар'єру»* і *«виняткову кар'єру»*. Виняткова кар'єра має на увазі прискорене просування в класі або в ранзі всередині класу. Чиновникам надають можливість підготовки до іспитів, резервують вакантні посади і проводять спеціальні іспити. Як правило, виняткова кар'єра відбувається при призначенні на службу в міжнародні організації, при занятті урядових посад, у разі обрання у виборну установу або професійну спілку. При цьому за чиновниками зберігається право на службове просування в системі публічної служби.

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

***Кар'єрне просування державних службовців Франції може відбуватися наступними шляхами:***

- автоматичне просування, що базується на термінах служби;
- відповідно до принципу мобільності, тобто переміщення державних службовців між різними корпусами та органами публічної служби, яке супроводжується кар'єрним підвищенням;
- оцінка після проходження професійного навчання в Національній школі адміністрації;
- переведення за внутрішнім конкурсом (кадровий резерв);
- призначення на посаду за запитом або наказом згори в інтересах служби (наприклад для заслужених державних службовців центральної адміністрації категорії А). Прозорість такого призначення контролює Державна рада та Конституційна рада, які перевіряють компетентність кандидата, його відповідність функціям посади та вимогам оцінювання.

***Концепція проходження публічної служби Франції*** ґрунтується на тому, що публічна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі; публічна служба дає впевненість у тому, що добросовісне виконання працівником його службових обов'язків гарантує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується; публічна служба добирає і закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві.

У Франції ***заробітна плата службовців складається з трьох частин:*** основної платні, додаткової винагороди і соціальних пільг. Існує жорстка система виплати службовцям основної платні. Оплачується тільки вже виконана робота (ст. 20 Загального статуту). Причому оплачується робота, яка входить в коло посадових обов'язків. Зроблене понад обов'язки адміністрація формально не зобов'язана оплачувати.

На початку кар'єри службовці отримують, як правило, менше, ніж працівники державних господарських підприємств і тим більше приватних фірм. Але з роками платня державного службовця безперервно зростає і в кінці служби він отримує зазвичай більше. Це забезпечує стабільність положення посадовця держави, їхню впевненість у майбутньому.

Постійна платня є, по суті, своєрідною формою гарантованої оплати праці. Але часто її бракує. Тому Загальний статут передбачає такі види додаткових виплат: надбавку на проживання, надбавку на членів сім'ї, а також інші виплати, встановлені законами та підзаконними актами.

***Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від французької, особливо в галузі***



## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають *«поетапний відбір»*, оскільки він складається з двох державних екзаменів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування в федеральних або земельних органах управління.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в *«кар'єру»* (Laufbahnen) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для доступу на них, але відповідальність і складність функцій на кожній з цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду і професійних навичок.

*Усі кар'єри належать до чотирьох рівнів публічної служби: простого* (Einfacher Dienst), *середнього* (Mittlerer Dienst), *підвищеного* (Gehobener Dienst) та *високого* (Höherer Dienst).

### Довідка



Для вступу на посаду *простого рівня* кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (Hauptschule), посади *середнього рівня* можуть обіймати особи, що успішно закінчили реальну школу (Realschule) і мають відповідну професійну підготовку. Посади *підвищеного рівня* вимагають від кандидата закінчення інституту (Fachhochschule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба *високого рівня* вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі і складання відповідного іспиту.

Для кар'єри в публічній службі необхідно мати освіту в галузі права, або економіки, фінансів чи суспільних наук. На початку 2000-х рр. переважну більшість публічних службовців склали службовці підвищеного (52%) та середнього (24%) рівнів. До посадовців високого рівня належало 16% і простого – 8%.

*У межах кожного рівня державним службовцям присвоюються ранги, усього їх 16:* A1-A5 – нижчі ранги (допоміжно-технічний персонал); A6-A9 – середні ранги (урядові секретарі); A10-A13 – вищі ранги першого ступеня (урядові інспектори, регістринг-амтмани); A14-A16 – вищі ранги другого ступеня (вищі урядові радники).


До публічної служби високого рівня належать державні службовці і судді, які обіймають посади за окладними групами A13 – A16, B, C, R. Як правило, до цієї категорії належать особи, прийняті на публічну службу після закінчення університетського навчання та складання двох складних державних іспитів. Їх діяльність регулюється федеральним законом про федеральних урядовців від 14 липня 1953 р. (Bundesbeamtengesetz, BBG), законами земель (Länder) та численними декретами. Крім того, кожний кар'єрний напрям регулюється своїм

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

законодавчим актом. Наприклад кар'єра на федеральному рівні указом про кар'єри федеральних державних службовців (Bundeslaufbahnverordnung, LbVO).

Службовці Німеччини перебувають в одному з *трьох видів правового статусу*, які відрізняються рівнем правової захищеності і обсягом функціональних обов'язків:

1. **Підготовча служба.** Успішне проходження першого державного екзамену дає доступ до підготовчої служби, або як її називають інакше – до служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до всіх посад, характерних тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту.

<b>Довідка</b> 	Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2-2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, а високого рівня – 2-2,5 роки.
---	---

Приблизно 70% цього часу припадає на стажування на різних посадах і в органах різного рівня і 30% - на навчання. За умови успішного проходження підготовчої служби, службовець допускається до складання другого державного іспиту – кар'єрного іспиту (Laufbahnprüfung). Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці у штатному розписі і бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю іншого правового статусу, він переходить на випробувальну службу.

Така система має значні переваги: під час проходження підготовчої служби кандидат набуває практичного досвіду адміністративної роботи, а його керівництво має час, щоб перевірити придатність кандидата до публічної служби.

2. **Випробувальна служба** починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного у службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється у неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин.

3. За умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним *пожиттєво*. Призначення пожиттєво отримують службовці, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності і є правилом щодо перебування у публічно-правових відносинах.

Кар'єри публічної служби Німеччини відповідного рівня передбачають вступні посади на які відбувається перше призначення

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

службовця і які віднесено до найнижчої для кожного рівня служби групи оплати. Кар'єрний ріст службовця здійснюється шляхом зайняття наступних посад за результатами атестації, або участі у конкурсі.

**Оцінювання результатів службової діяльності проводиться регулярно раз на два роки**, при цьому передбачено також обов'язкове проміжне оцінювання в середині цього строку. Головним інструментом для цього є формуляри оцінювання. Усі вони починаються із загальних даних про відповідного службовця, а також з опису завдань, передбачених його посадою. Основна частина формуляру містить каталог критеріїв для оцінювання, який базується на ключових компетенціях (фахова, методична, соціальна, керівна).

Для кожного критерію оцінювання проставляється оцінка за шкалою, як правило, 5–7 балів. Для кількості максимальних оцінок встановлено квоту, тобто найвищі оцінки можуть виставлятися лише певному відсотку загальної кількості працівників. Федеральна постанова про кар'єру державних службовців та чиновників вимагає, щоб частка працівників, які отримали найвищі оцінки за результатами своєї службової діяльності, не перевищувала 10% для певної групи окладу або для певного функціонального рівня. Кількість працівників з другою найвищою оцінкою не повинна перевищувати 20%. Оцінювання проводиться безпосереднім керівником за участю працівника, а остаточне рішення про результат оцінювання приймає керівник наступного рівня.

Конституційною основою оплати праці службовців Німеччини є **принцип «утримання»** – один з основних принципів статусу чиновника (Sorgpflicht). Держава має дбати про благо службовця та його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути сумірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу.

Таким чином, заробітна плата посадовця залежить не від обсягу виконаної роботи, а від рівня його освіти та статусу, тобто від того, до якої з категорій належить займана ним посада або присвоєний йому чин.

**Особливістю проходження публічної служби в США** є те, що вона поділяється на **конкурсну, «патронажну» та виключну**. Назва **«конкурсна»** означає те, що всі призначення на цю службу здійснюються внаслідок відбору кандидатів на посади на конкурсних засадах. В результаті такої процедури понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Просування по службі відбувається відповідно до принципу «системи заслуг».

Назва **«виключна»** відображає положення, відповідно до якого посади цієї служби вилучені із сфери дії Закону про реформу публічної

## Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби

служби. До таких відносять посади в Агентстві з національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменті, представництвах США в міжнародних організаціях та ін.

У США існує також *система політичних призначень*. На сьогодні не більше ніж 5% призначень на особливо важливі посади відбуваються на основі «політичного» методу. Це глави виконавчих відомств і агентств, послы, консули, яких призначає президент за формальною порадою і за згодою сенату. Існує також низка посад, призначати на які президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі президента.

В системі проходження публічної служби чітко прописано процедуру кар'єрного просування по службі. У кожній установі публічної служби є свій план заміщення посад по службі.

### Висновок



Таким чином, існують різні підходи до виділення основних моделей публічної служби в зарубіжних країнах. Найбільш поширений підхід передбачає виділення *трьох основних моделей* організації публічної служби: *кар'єрна, посадова та змішана*, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей.

Особливості розвитку законодавства про публічну службу різних країн визначаються низкою чинників, серед яких варто виділити: *специфіку історичного розвитку цих країн, специфіку правової системи та специфіку державного устрою*.

У більшості країн існують спеціалізовані органи управління публічною службою. *Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації й функціонування публічної служби, яка б у цілому відповідала науковим поглядам на цю проблему з урахуванням національних традицій і культури населення*.

У зарубіжних країнах існують різні підходи до означення публічної служби та її сфери: *широка концепція публічної служби*) та *обмежена концепція публічної служби*.

Організаційний порядок кар'єр залежить від вертикальних і горизонтальних поділів публічної служби, притаманних кожній державній адміністрації.

**Список використаної літератури до розділу 7**

1. Агентаєва В.В. Особливості правового статусу державних службовців у Федеративній Республіці Німеччини/ В.В. Агентаєва// Вісник Запорізького нац. ун-ту. Серія «Юридичні науки». – 2012. – №3. – С.155-160.
2. Апон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах: учеб. пособие / М.Е. Апон – СПб.: НОИР, 2016. – 73 с. – Режим доступу: <https://docplayer.ru/27686591-Gosudarstvennaya-sluzhba-v-zarubezhnyh-stranah.html>
3. Бережний В.О. Реформування державної служби Франції/ В.О. Бережний. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/5/06.pdf>
4. Гейвах П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австрії та України/ П. Гейвах// Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – №1. – С.163-172.
5. Глебов Г.О. Організація державної служби: європейський досвід/ Г.О. Глебов. – Режим доступу: <http://www.mubip.org.ua/wp-content/uploads/2016/01/18.pdf>.
6. Головачова А. Зарубіжний досвід правового регулювання оплати праці державних службовців/ А. Головачова. – Режим доступу: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/9/17.pdf>.
7. Государственная служба: мировой опыт и Казахстан. – Режим доступа: <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/12440/>.
8. Державна служба : підручник : у 2 т. / 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.
9. Державна служба в країнах ЄС. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf>
10. Заир-Бек Е .С. Модели повышения квалификации государственных служащих в странах Европы/ Е.С. Заир-Бек, С.И. Заир-Бек. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/.pdf>.
11. Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: учеб. пособие/ М.Ю. Зенков. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
12. Европейские принципы государственного управления. Публикация СИГМА №27, 1999. – Режим доступа: [http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei\\_Rus\\_SP27\\_99Rev1.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf).
13. Кагановська Т. Є. Конкурсний відбір як основа кадрового забезпечення органів державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід/ Т.Є. Кагановська // Форум права. – 2011. – №3. – С. 322-330. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_3\\_56](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_3_56).
14. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

адміністративної реформи/ Ю.Ю. Кізілов// Аспекти публічного управління. – 2016. – №6-7. – С.57-65.

15. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні/ Н.М. Колісніченко. – К.: Міленіум, 2009. – 248 с.

16. Коновалова В.Г. Развитие моделей управления карьерой государственных гражданских служащих в странах Европейского Союза: тенденции, проблемы, полезный опыт/ В.Г. Коновалова. – Режим доступа: [www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf](http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf).

17. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України/ І. Лопушинський. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kha.pdf>.

18. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Вашенко, І.Б. Колушко, В.П. Тимошук, В.А. Деречь (відп. ред.). – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 796 с.

19. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду)/ В.М. Олуйко. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1620.pdf>.

20. Прокопенко Л.Л.Класифікація посад державних службовців у Литовській Республіці// Теорія та практика державної служби: мат-ли ІХ Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 11 листопада 2016 р. – Режим доступу: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu.htm](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm).

21. Прокопенко Л. Комунітарна служба ЄС/ Л. Прокопенко, І. Шабатіна// Актуал. проблеми європ. та євроатлант. інтеграції України: мат-ли 6-ї регіон. наук.-практ. конф. 14 травня 2009 р., м.Дніпропетровськ. – Д.:ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.207-209.

22. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС/ Л. Прокопенко, І. Шабатіна// Публічне адміністрування: теорія і практика. – 2008. – №1. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

23. Прокопенко Л.Л.Система управління державною службою Франції/ Л.Л. Прокопенко//

24. Прокопенко Л.Л. Цивільна служба у Польщі (виникнення, правові і конституційні підстави, специфіка)/ Л.Л. Прокопенко, Ю.О. Яковлева// Реформування місцевого самоврядування в процесі підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі: мат-ли міжнар. наук.-практ. конф. / за заг. ред. Сергія Серьогіна, Юрія Рейта. – Д.:ДРІДУ НАДУ, 2008. – С.35-42.

25. Публічна служба. – Режим доступу: [https://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna\\_sluzhba](https://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna_sluzhba).

26. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петрос та ін.; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петрос. – К.: НАДУ, 2018. – 224 с.

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

27. Реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми і перспективи: монографія / за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 274 с.

28. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / автор-укладач Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – 56 с.

29. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с.

30. Соколова Т.А. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах/ Т.А. Соколова. – Режим доступу: [http://www.investplan.com.ua/pdf/3\\_2011/24.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/24.pdf).

31. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О.В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. – 48 с. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Polituka\\_Tokar-2b850.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Polituka_Tokar-2b850.pdf).

32. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб./ Є.С. Черноног. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

33. Чуприс О.И. Определение границ государственной службы в ее традиционных моделях и в Республике Беларусь. – Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19812/1/8\\_%D1%87%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19812/1/8_%D1%87%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81.pdf).

34. Квітка С. А. Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 94–103.

## **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

### **Запитання для самоперевірки**

1. Назвіть та охарактеризуйте основні підходи до виділення моделей публічної служби в зарубіжних країнах.
2. Які, на Вашу думку, основні елементи кар'єрної (закритої) моделі публічної служби?
3. Назвіть, будь ласка, характерні риси посадової (відкритої) моделі публічної служби
4. Чому, на Вашу думку, кар'єрну систему називають «закритою», а посадову модель «відкритою»?
5. Охарактеризуйте, будь ласка, змішану (комбіновану) модель публічної служби.
6. Які чинники, на Вашу думку, обумовлюють особливості розвитку законодавства про публічну службу різних країн?
7. Охарактеризуйте, будь ласка, особливості організації управління публічною службою в зарубіжних країнах.
8. Сформулюйте, будь ласка, спільне і відмінне у системах управління публічною службою у Франції, Канаді, Польщі та Чехії.
9. Порівняйте, будь ласка, підходи до означення публічної служби та її сфери у країнах англо-американської та романо-германської правових систем.
10. Розкрийте особливості проходження публічної служби у Франції.
11. У чому, на Вашу думку, відмінність проходження публічної служби у Німеччині порівняно з іншими країнами?
12. Охарактеризуйте особливості проходження державної служби в США..



## Розділ 8. МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### 8.1. Сучасні парадигми публічної служби в умовах глобалізаційних та євроінтеграційних процесів

Неминучий вплив змін у соціальних відносинах на структурні, змістовні, функціональні трансформації в сучасній системі державного управління, зокрема в інституті державної служби, підтверджується пошуком адекватної сучасним викликам моделі організації проходження державної служби. В умовах постійної обмеженості ресурсів, як на місцевому рівні, так і на центральному, загострюється питання підвищення ефективності діяльності державного апарату у вигляді співвідношення «витрати – результати», «корисність – доцільність», «економічність – вигода». Актуальність питання підтверджується необхідністю удосконалення не тільки самої структури та оновлення функцій системи державного управління, але й пошуком відповідної концепції професійної освіти, її цілісного бачення для посадовців сучасним суспільним потребам та вимогам щодо роботи в умовах невизначеності з метою виконання завдань, поставлених перед ними державою.

Окремо в цьому ряді стоїть проблема реформування (структурно-змістовних змін) інституту державної служби як суб'єкта державно-управлінського впливу в умовах реалізації державної політики сталого розвитку. Саме в цьому напрямі виникає необхідність поєднання таких речей, як інституціональні зміни та сталий розвиток, для ключового інструменту впровадження усіх змін – інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Отже, основний вплив на усвідомлення та сприйняття такої ролі, як у суспільстві, так і для посадовців має відіграти професійна освіта для управлінців, націлена, з одного боку, на наступництво у реалізації політики, державної і місцевої, а з іншого – як провідника змін і стабілізатора суспільно-політичних відносин, що відповідним чином вимагає формування парадигми публічної служби в цілому.

Євроінтеграційні тенденції розвитку публічної служби чітко відображені у прийнятому ЄС у 2010 році документі «Європа – 2020», що передбачає «розумне, стале та інклюзивне зростання». Цим документом визначено цілі, які кожна країна має досягти до 2020 року, і охоплюють такі сфери, як трудова зайнятість, інноваційний розвиток, освіта, соціальна інтеграція, клімат/енергетика. Україна не є виключенням. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» охоплює чотири вектори розвитку для нашої держави з реалізацією 62 реформ та визначенням 25 ключових показників-індикаторів, за якими буде оцінено хід виконання реформ та програм, передбачених Стратегією. Значне навантаження лягає

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

на забезпечення процедур та інституційні аспекти управлінського процесу. Стратегія передбачає вертикальну та горизонтальну інтеграцію. Вертикальна інтеграція обумовлена необхідністю приведення у відповідність до Стратегії усіх національних і регіональних програм. Горизонтальна інтеграція проявляється у створенні міжвідомчих інституцій, відповідальних за реалізацію положень стратегії сталого розвитку.

Окремою передумовою ефективності впровадження стратегії є активна участь заінтересованих сторін у впровадженні її цілей. Суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством обумовлює розподіл функцій та зон відповідальності. Така участь може бути інформативною, консультативною або стосуватися прийняття рішень і використовувати різні інструменти та механізми забезпечення участі в системі прийняття рішень, такі як, консультативний діалог, участь у міжвідомчій взаємодії. У сучасному світі вже змінилися підходи до визначення основних пріоритетів подальшого розвитку. На відміну від попередніх концепцій, коли в основу було покладено необхідність досягнення Цілей розвитку тисячоліття, то сьогодні основна увага зосереджена на виробленні Цілей сталого розвитку. Таким чином, парадигма сталого розвитку є тією основою, яка поєднує в собі усі аспекти розвитку.

Нове законодавство про державну службу відображає новий виток зміни наукових підходів до вирішення суто практичних проблем організації та проходження державної служби в Україні. Еволюція наукових поглядів творчо поєднується з політичними намірами та соціально-економічними трансформаціями в українському суспільстві. І сьогодні історія реформування інституту державної служби нараховує ряд інтегрованих концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи державного управління в Україні, і окремо системи державної служби, серед яких відмітимо такі, як:

- радянська парадигма побудови державної служби (теорія номенклатури) [1];
- сучасна парадигма суспільного управління [2];
- парадигма державотворення [3; 4];
- парадигма функціонування інститутів публічної влади [5];
- сучасна парадигма державної служби [3];
- ціннісно-сміслові парадигми державної служби [6];
- парадигми підготовки державно-управлінських кадрів [7; 8];
- лідерство як управлінська парадигма [9].

Новий Закон України «Про державну службу» та розроблені законопроекти «Про службу в органах місцевого самоврядування», за думкою фахівців таких, як Т. Коломєць, Ю. Кунєв, В. Ладиченко, Р. Миронюк, Н. Нижник, Д. Приймаченко, С. Серьогін та інших, містять дискусійні положення та певні оцінювальні поняття, які у процесі

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

застосування можуть слугувати підґрунтям для суб'єктивного тлумачення, суттєво знижуючи ефективність врегулювання відносин в системі державної служби [10 – 12]. Серед основних таких моментів науковці відзначають такі:

- посади державних службовців співвіднесено до виконавчої функції публічної влади через здійснення службово-управлінських та адміністративно-розпорядчих завдань, до того ж органи законодавчої та судової влади також реалізують ці завдання, проте дія закону на працівників цих структур не поширюється, а закріплені завдання державної служби не мають вичерпного переліку, що унеможлиблює чітке визначення сфери дії цього закону (Н. Нижник);

- передбачення механізмів збереження «інституційної пам'яті» та ідеї наступництва в реалізації державної кадрової політики у сфері державного управління, відповідно, в системі органів публічної влади (Н. Нижник);

- поширення державної служби на працівників «інших державних органів» (п. 8 ч. 2 ст. 3 ЗУ) суперечить нормі закону про чітко визначений перелік працівників, на яких дія закону не поширюється (ч. 3 ст. 8 ЗУ) (Н. Нижник);

- розмежування посад державних службовців (здійснення повноважень для реалізації завдань та функцій держави) та посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування (критерії посад з обслуговування затверджуються КМУ за поданням Національного агентства з питань державної служби (далі – Нацагенство), Нацагенство затверджує перелік посад за поданням керівника державної служби у відповідному органі на власний розсуд) – ЗУ не встановлює конкретних критеріїв посад працівників з обслуговування службової діяльності державних службовців, не визначає їх суб'єктами управлінсько-службового процесу (через опосередковану участь), не відповідає цілям правового регулювання відносин державної служби (Н. Нижник);

- невизначеність сфери дії ЗУ, обумовлена незрозумілістю системи публічної влади та, відповідно системи публічної служби, впливає і на визначення правового статусу, а точніше, відсутність єдиних засад правового регулювання статусу осіб, які є учасниками підготовки, прийняття та виконання державно-управлінських рішень; відсутні критерії виокремлення категорій державних службовців – політичний, адміністративний, технічно-допоміжний (функції), повноваження, особливості проходження служби, а не відповідно до структури ієрархії посад з розподілом на види функцій з формування та виконання законодавства, а потім на ступені за кожною категорією (на основі ідей Ю. Кунєва);

- недовершеність процедури конкурсного відбору на посади державної служби полягає у, по-перше, відсутності встановленого

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

кінцевого терміну прийому документів (наявний термін прийому документів, відповідно, відсутній контроль за повнотою та правильністю інформації, наданої претендентом); по-друге, односторонність конкурсних питань, спрямованих на знання нормативно-правової бази, залишаючи поза увагою загальну освіченість, ерудованість та потенціал (на основі ідей В. Ладиченко, Т. Коломоєць);

– правова регламентація дисциплінарної та матеріальної відповідальності посадових осіб, закріплена розділ VIII ЗУ, охоплюється також ЗУ «Про запобігання корупції» (у тому числі правил етичної поведінки), Кодексом адміністративного судочинства, Порядком проведення службового розслідування, Правилами етичної поведінки державних службовців, правилами внутрішнього трудового розпорядку, посадовими інструкціями і не містяться в єдиному документі (на основі ідей Д. Приймаченко);

– відхід від ідеї приватноправової сутності публічної служби, відповідним чином акценти в розвитку зміщуються до публічно-правових позицій адміністративного права і розглядається в межах концепції права публічної служби (на основі ідей Р. Миронюк);

– демократичні стандарти і принципи публічної служби не вказують на цілі та якість виконання функцій держави, навіть загальними механізмами їх реалізації, інструментами – поділ посад за напрямками діяльності, визначення принципів діяльності для кожної категорії (політичний статус – обов’язок вірності; обов’язок помірності; захист «від третьої особи»); відсутність стандартів і принципів адміністративно-публічної діяльності державних службовців (повноваження - функції), а не адміністрування послуг та їх надання (на основі ідей Д. Приймаченко);

– конституційне право рівного доступу громадян до посад державної служби не підкріплене мотивацією, що формує інститут «професійних конкурсантів», їх універсальні характеристики під час проходження конкурсу, проте не виявляє об’єктивно їх професійно-кваліфікаційну придатність для успішного виконання посадових обов’язків. Це зумовлено правовим забезпеченням організації системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: Постанови КМУ «Деякі питання системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», «Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», ЗУ «Про вищу освіту», а також Стратегією реформування державного управління 2016-2020, де відповідно до чинного законодавства невизначеним залишається статус і принципи статутної діяльності Національної академії державного управління при Президентові України, місія, пріоритети, завдання; питання

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

невизначеності замовників на експертно-аналітичні та освітні послуги, наукові продукти; джерела фінансування професійної освіти та відповідальність замовників за працевлаштування випускників, удосконалення управлінської структури із створенням експертно-аналітичного центру, розробка освітніх програм, націлених на індивідуалізацію навчання, у тому числі на робочому місці, дистанційне навчання, стажування з подальшим формуванням е-бази «освітньої історії державного службовця» (на основі ідей С.М. Серьогіна).

Нормативно-правове забезпечення у сфері державного управління виступає взірцем соціонормативного культурного середовища, що формується шляхом сприйняття та розуміння інституту відповідальності. Отже, проблема забезпечення законності, запобігання правопорушенням, максимально можливо усуненню збитків, заподіяних суспільству та правопорядку обумовлюють одну з найважливіших тенденцій в професійній освіті щодо виконання соціальних завдань держави. По-перше, суспільство та пересічний громадянин повинні бути впевнені, що правопорушенням запобігають за допомогою державного примусу. Права та інтереси, що охороняються законом, захищені від протиправних посягань. І, по-друге, що боротьба з правопорушниками здійснюється суто на підставі закону, що забезпечує недоторканість прав та свободи громадянина, який не вчинив протиправного [13]. Вочевидь доцільним постає формування правового менталітету, правової культури серед претендентів на посади певного рівня з розумінням невідворотності покарання і за умови створення системи відповідальності за прийом на посади державної служби.

По-друге, взаємопроникнення політики та управління, теорії та практики державного управління обумовлено традиційною централізацією державної кадрової політики [4; 14] та збереженням ієрархії посад. Це є характерним для більшості корпусів вищої служби зарубіжних країн (Австралія, Канада, Велика Британія, США, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія) [8]. Вищі керівні кадри відбираються за допомогою внутрішнього просування або відкритого конкурсу (з відповідальним за призначення) за допомогою централізованого управління кар'єрою та професійною мобільністю, спеціальною системою заробітних плат та їх посадово-функціональною шкалою оплати праці, з чітко визначеними критеріями відбору, а також на основі контракту. Враховуючи основні інструменти оцінювання їх діяльності слід говорити про необхідність звернення уваги на тенденцію комплексного застосування і навчання саме залученню до вироблення та прийняття рішень державними службовцями, у тому числі через процедури обговорення та кадрові призначення. Серед таких процедур можуть бути процес оцінювання або аудит роботи службовця, застосування принципу призначення за заслуги та участь у процедурах призначення на посади з визначеною зоною відповідальності.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

По-третє, враховуючи швидкоплинність суспільних трансформацій зберігається тенденція розвитку професійної освіти за стратегічним і технологічним напрямками, що обумовлено, насамперед, вимогами до категорій посад, відповідно «А» та «Б», що має бути відображено у тому числі в концепціях формування стратегічної і технологічної компетентності державних службовців. Так, робота з великими базами даних та «інформаційні війни» обумовлюють необхідність розуміння інформаційних стратегій, а технології обробки даних, алгоритми та процедури управлінських процесів вимагають розвитку технологічної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Вищевказані тенденції та посилення вимог до самих претендентів на посади державної служби та посад в органах місцевого самоврядування продиктовані загальною зміною управлінської парадигми. Обумовленість посиленням синергетичних параметрів суспільства, а саме: відкритість – глобалізація, нелінійність – інтеграція, нестійкість – динамізм [15, С.45], вимагають уваги до формування у публічних службовців гнучкості процедур і принциповості позицій у відстоюванні інтересів громади та держави водночас.

Виходячи з ключової ідеї коеволюції, яка полягає у не стільки боротьбі за існування, скільки у взаємодопомозі, взаємосприянні та співробітництві в напрямі досягнення соціально важливих цілей, «...тому еволюцію систем можна успішно прогнозувати, обирати траєкторію їх розвитку та спрямовувати на неї суспільство лише на основі таких самоорганізаційних процесів, що узгоджені між собою та взаємоадаптовані. Взаємопов'язаність коеволюційних змін одночасно виконує функції збереження цілісності системи та активної участі в процесі становлення нової цілісності» [15, С. 25-26.]. А це в свою чергу означає, що детермінізм управлінських структур та суворота міжвідомчої конкуренції між собою з орієнтацією на виживання і корпоративну замкненість відходить у минуле. Модернізація управлінських систем, включаючи державну, має сучасне підґрунтя на засадах відкритості, взаємодопомоги та має бути спрямована як результат коадаптацію різних соціальних структур. Це уможливило поєднання різних досвідів з наукового погляду підходів і методологій для вирішення державно-управлінських завдань, що, власне, призвело до створення різних комплексів ідей, концепцій і парадигм.

Відповідно до думки науковців А.С. Крупника, Ю.В. Чабанової та Ю.В. Дідока, парадигма в державному управлінні являє собою «...систему поглядів на явища, об'єкти і процеси в державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються переважною більшістю фахівців» [16; 17]. Виділяють кілька відносно самостійних парадигм державного управління, а саме: інституційна парадигма;

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

діяльнісна парадигма; нормативно-правова; сциєнтична; системна парадигма; соціальна; суспільно-політична; інструментальна; інноваційна; патерналістська; ліберальна [16; 17].

Наука державного управління виникла на перетині декількох наукових напрямів, і будучи результатом поєднання здобутків інших наук, з легкістю пояснює такий феномен як мультипарадигматизм. Мультипарадигматизм «..виявляється в системі розпорошених світоглядних орієнтацій, пізнавальний фундамент яких становлять принципи різноманітності, неповторності та плюралізму вихідних методологічних установок» [16]. У широкому розумінні парадигма державного управління є комплексом наукових досягнень у сфері державного управління, продуктом бачення та осмислення управлінців – керівників як образу бажаного майбутнього стану системи; набором системоутворювальних ідей, принципів і цінностей. У такий спосіб «парадигма державного управління виступає і як свідчення міри професіоналізму суб'єктів державного управління, як продукт розумової праці керівників усіх рівнів управління», включаючи пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти [16].

Основною сучасною парадигмою в державному управлінні є синергетична парадигма [18], яка являє собою вихідну концептуальну систему поглядів, концепцій, методологій і методів постановки проблем у державному управлінні та їх вирішення, що ґрунтується на синергетичному стилі мислення і в основу якої покладено положення про суспільство як складну, саморегульовану відкриту і нелінійну систему. Характерною рисою є універсальний (глобальний) еволюціонізм, що з'єднує ідеї еволюції з ідеями системного підходу, поширюючи розвиток на всі сфери буття, встановлюючи універсальний зв'язок між неживою, живою і соціальною матеріями. Науковці виокремлюють три концептуальні наукові напрями ХХ ст.: теорія нестационарного Всесвіту, синергетика, теорія біологічної еволюції (біосфера, ноосфера). Потреба у постійному внутрішньосистемному оновленні обумовлена змінами, розвитком, перетворенням реальності, у тому числі соціальної, завдяки людської здатності до креативності, творчості. Принцип компліментарності (доповнюваності) та самоорганізації, децентралізації з передачею повноважень, функцій та відповідальності на місця (горизонтальні зв'язки) акцентують увагу саме на державному регулюванні, а не на безпосередньому державному управлінні. Принцип нелінійності виражений хвилеподібним розвитком соціальних систем через хаос (конфлікт) – руйнування та хаос (конфлікт) – творення.

Розуміння хаосу як плідного моменту конструктивного механізму еволюції системи до нової організації (нового стану) набуває важливого значення при виборі раціональних шляхів виходу з кризових ситуацій

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

[18, С. 441]. Синергетика формулює закони коеволюції, конвергенції різнорідних елементів суспільної системи, суспільства і природи зі збереженням культурно-історичних особливостей і навколишнього середовища з метою побудови еволюційного цілого, з чого органічно випливає політика сталого розвитку країни.

Цінність синергетики для державного управління полягає серед іншого у прагненні усунути протиставлення людини і світу. Завдяки синергетичній парадигмі у сфері публічного управління відбувається переключення на нову систему світобачення та цінностей. Синергетична парадигма в державному управлінні розширює можливості: системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем; з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів державного управління, змісту і структури інформаційних потоків; виявлення джерел суспільної самоорганізації; зв'язків підсистем державного управління із зовнішнім середовищем; визначення топології (архітектоніки) державно-управлінського впливу [18, С. 441 – 442].

Суспільно-політична парадигма (різновид соціальної парадигми) – фундаментальна картина соціального стану суспільства у певний історичний період, що містить комплекс, певний субстрат основних уявлень, концепцій, теорій, течій про суспільство, сакральне та світське, індивіда і державу. Головне призначення цієї парадигми полягає в інтерпретації значущих для суб'єкта реалій соціальної дійсності, їх оцінці й орієнтації у цій дійсності. Кожна епоха опрацьовує свою суспільно-політичну парадигму [16, С. 442 – 444] : ліберальна парадигма, соціал-демократія, правова держава («держава добробуту»), неоконсервативна (поєднала і соціально-демократичний підхід і правову державу).

Виокремлюють три парадигмальні підходи – класичний (лінійна, картезіанська парадигма), неокласичний (організмична, спесерівська парадигма), постнеокласична (системна парадигма) [16, С. 442 – 443]. У лінійній парадигмі держава домінує над суспільством, вона є замкненою та достатньою. Від імені держави виступає правляча еліта. Організмична парадигма передбачає, що права суспільства на владу формалізуються у вигляді представницької демократії. Системна парадигма розглядає державні інституції як формалізовані права на владу. [16, С. 443].

Соціальна парадигма розвитку суспільства ґрунтується на пріоритетах побудови соціуму:

- парадигма перетворення (економічний базис соціалістичного розвитку – К.Маркс);
- нематеріальні чинники, протестантська етика, наука і бюрократія (М.Вебер);
- знаки і образи, які формуються електронними ЗМІ (Ж. Бодрійяр);



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

- влада і знання, поєднані з контролем і дисципліною (М. Фуко);
- контроль над економічними процесами через комунікації та участь громадян в управлінні (Ю. Хабермас);
- глобалізація, утворення «суспільства ризику» за участю «груп інтересів» (У.Бек);
- мережева економіка, телекомунікації як суспільство утворюючі чинники та регулятори глобального капіталу (М. Кастеллс);
- парадигма соціального конструктивізму (К. Герген);
- екологічний підхід (А. Сухов);
- довіра як засіб боротьби із ризиками, рефлексія та гендерна демократія (Е. Гідденс) [16; 26].

Перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної цивілізації спричинив раціональну коеволюцію. В умовах системної кризи влада має відшукати і запропонувати ідеологічні та культурні міфологеми, національні ідеї, спрямовані на стратегічну самоідентифікацію суспільства [16]. Самоідентифікація потребує певного раціоналізму в управлінні, який зазвичай обумовлюється системою поглядів на управління, його технологічність. Така сукупність принципів положень, концепцій, методологій і методів, спрямованих на постановку і вирішення проблем управління, визначається як конкретно-історична належність спільноти, що поділяється більшістю в рамках усталеної традиції в певний період часу (Ф. Тейлор – спеціалізація, А. Файоль – раціональна структура організації, М. Вебер – принцип функціонального управління (теорія раціональної бюрократії). Повертаючи пріоритети розвитку управлінської науки до ринкової концепції управління організацією, підприємством (внутрішні ресурси та компетенції організації), структури, культури, ресурси, які виступають складовими управлінського раціоналізму [19].

Іншою парадигмою, що впливає на розвиток і реформування системи органів публічної влади, є парадигма соціальна. «Парадигма соціальна – сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, яку поділяє співтовариство і яка формує бачення бажаної та досяжної соціальної реальності, мобілізує на дослідження суспільних проблем та узгодження методів їх розв'язання, що сприяє розвитку наукового пізнання та відповідної практики; сукупність настанов, що сформувалися історично і прийняті у спільноті як зразок, норма, стандарт розв'язання проблем; також це – система основних наукових досягнень (теорій, методів), згідно з якими організовується дослідницька практика в конкретній сфері знань у певний період (напр. відправна парадигма дослідження)». [16].

Соціальна парадигма будується на фундаментальному понятті «гуманізм». «...Гуманізм базується на індивідуальності, солідарності, справедливості, й свободі... Гуманізм може бути основою і суттю нової

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

парадигми розвитку держави і суспільства, центром уваги якої є людина як найвища цінність, мета і головна умова суспільного розвитку» [16; 26]. Особливістю модернізації державно-управлінських систем стає не тільки інституційний, зовнішній чи внутрішній вплив, процедури та алгоритми, але й велика кількість факторів впливу, що зобов'язані своєю появою створенню інформаційного суспільства, збільшенням інформаційних внесків та розширенням можливостей для будь-якого індивіда, людини висловити, оприлюднити своє бачення і позицію. Така глобальна інформатизація сприяє змінам і в економіці, і в політиці, поширенню впливу громадянського суспільства на усі сфери, які до цього були виключно в компетенції держави та її управлінців. Отже, інформаційні зміни обумовили кризи і глобальному середовищі – виникли інформаційні війни.

Серед тих підходів для досягнення поставлених цілей державою мова повинна вестися також і про готовність публічних службовців прийняти і зрозуміти такі парадигми, як парадигми війни [20] та парадигми геополітики [21, С. 427 - 430]. Сьогодні їх виокремлюють як ціннісний і світоглядний фундамент для просторових відносин між державами в сучасному світі, а саме: дуалістична парадигма; геоекономічна парадигма; циклічна парадигма (військовий, лідерства, гегемонії); цивілізаційна парадигма; інформаційна парадигма); парадигми міжнародних відносин [22, С. 430-431].

У контексті реформування державної служби слід говорити про необхідність поєднання як в окремому державно-управлінському рішенні, так і в поведінці, вчинках посадовців, службовців розуміння геополітичної ситуації та дотримання національної стратегії захисту національних інтересів. Іншими словами, мова ведеться про системну цілісність норм, засобів, методів, представниками, не тільки держави, проте і суспільства, з метою захисту національних інтересів на міжнародній арені. Головною метою вищевказаних парадигм є контроль над простором (територія, інформація, люди), оскільки він означає доступ до ресурсів. Структурними компонентами цих парадигм є суб'єкти суспільства, норми діяльності (концепції, доктрини, стратегії), сукупність методів і засобів впливу геополітики (як ідеології та стратегічної культури) на систему формування та здійснення геополітичної стратегії.

Повертаючись до результатів розвитку раціонального управління, слід згадати нову парадигму державного управління, яка являє собою «...систематизовану сукупність нових поглядів на управління соціально-економічними системами в умовах ринкової трансформації, яка передбачає стислий виклад основних понять, положень і принципів, покладених в основу перебудови структури та функцій державного управління» [23]. В основі лежить реалізований підхід в ряді зарубіжних країн (США, Нова Зеландія, Південна Корея, та ін.) на основі

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

впровадження ринкових відносин та ринкових механізмів для розв'язання проблем в державному секторі економіки. Принциповим положенням в межах цього підходу для публічної служби виступає економічна спеціалізація та досвід роботи у приватному секторі, розуміння ринкових процесів, взаємовідносин «виробник – споживач», тощо. Поєднання цих ідей завершена у вигляді ринково-ліберального підходу, «байдужого до політики» [24, С. 21]. Тут слід відмітити також інші підходи до нової моделі менеджменту державного сектору такі, як: новий публік менеджмент (new public management), державні адміністрації, зорієнтовані на ринкові підходи (market-based public administration), пост-бюрократична парадигма (the post-bureaucratic paradigm), підприємливий уряд (entrepreneurial government), менеджералізм (managerialism), нео-менеджералізм (neo-managerialism). Отже, «...нова парадигма менеджменту робить основний акцент на результатах у розумінні вартості (цінності грошей), які можна отримати шляхом: управління за цілями; використання маркетингу; застосування ринкового механізму через взаємодію його елементів: попиту, пропозиції, ціни та конкуренції; залучення персоналу до управління за допомогою покращання стилю керівництва, розвитку організаційної культури, відповідальності, підзвітності» (цит. за [24, С. 22]). І пріоритетне місце тут займає вже прагматизм, вигода, прибуток.

На противагу новому державному управлінню з державним менеджментом виникають ліберально-комунітаріанський підхід, що розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток договірних взаємин між політичними інститутами держави і суспільства, а також визнає рівність громадян, як і інших суб'єктів мережі [25, С. 21], та демократичного громадянства, що спирається на «чутливий» до потреб громадян уряд, що «...бере до уваги інтереси громадянського суспільства і ступінь відкритості адміністрації будь-якого рівня для суспільного контролю і участі [22, С. 28].

Процеси глобалізації та євроінтеграції підштовхнули розвиток різних теоретичних бачень і правил взаємодії на міжнародній арені. Парадигми міжнародних відносин – це концептуальні моделі постановки та вирішення єдиного взаємопов'язаного комплексу впорядкованих завдань та проблем, пов'язаних із відстоюванням національних інтересів на міжнародній арені [22]. Парадигми міжнародних відносин в конкретно-історичних умовах жорстко регламентують як формулювання проблем міжнародних відносин, так і характер державно-управлінських рішень щодо їх розв'язання. Геополітична парадигма міжнародних відносин полягає у захисті національних інтересів, який розглядається як недопущення іноземного втручання у внутрішні справи, забезпечення непорушності національних кордонів – як політичних, так і економічних, а також у відстоюванні певних ідеологічних поглядів. Геополітична стратегія реалізується виключно на державному рівні і

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

передбачає певний симбіоз геополітики й стратегії, який приводить до досягнення конкретної мети (концентрації управління у світі для встановлення контролю за планетарними ресурсами). [22, С. 430].

Контроль над простором, нових вимірів простору пов'язані із цивілізаційним розвитком і розвитком технологій, хоча не змінюється «поле битви за ресурси та вплив на поведінку»: простір – економіка – пан-економіка – глобальна економіка. Геополітика з військовим контролем перетворилася на геоекономічну парадигму розвитку як засіб забезпечення національних інтересів шляхом забезпечення високих темпів економічного зростання через інтернаціоналізацію господарських зв'язків і поступове розширення національних кордонів заради вільного руху товарів, капіталів, робочої сили, технологій [22, С. 431]. Ця парадигма націлена на нав'язування оточенню своєї політичної волі і бачення майбутнього, на встановлення й досягнення стратегічних горизонтів, які визначаються геоекономічною конкуренцією та масштабами управління ризиками, на зміцнення чи підірвання тієї чи іншої системи соціально-економічних орієнтацій [22, С. 431]. Отже, геоекономічна стратегія – це методи контролю над різноманітними ресурсними потоками та управління міжнародними виробничими ланцюгами в межах планети з метою участі суб'єктів міжнародних відносин у створенні та перерозподілі світового валового продукту; встановлення контролю над потоками інформації, товарів, послуг, капіталів, робочої сили, інформаційного простору, перехід від статичного до динамічного використання простору [20, С. 431].

Остання провідна парадигма, яку слід розглядати як фундаментальну для реформування публічної служби, це парадигма демократії. Вона охоплює або умовно поділяється на пряму античну демократію (два варіанти республіканізму) та демократію ліберальну представницьку (захисна та розвиваюча ліберальна демократія – демократія співучасті, дорадча, громадянського республіканізму) [23, С. 396-399]. Фактично обираючи будь-яку концепцію демократичного врядування важливим залишається дотримання ключових принципів демократії під час здійснення врядування. Обрання форм, методів, засобів здійснення демократичного самоврядування підкреслює роль громадянина в процесах управління і, відповідно, визначає і роль публічного службовця, як насамперед, громадянина, а потім виконавця волі і захисника інтересів держави.

«Парадигмальний зсув» [25, С. 397] «як загальне бачення, що поділяється членами певної спільноти на рівні «глибинної структури» базових цінностей та переконань» (П. Петровський) парадигми обумовлюють (і навіть «нав'язують») певний спосіб практичного творення соціальної дійсності, який їм відповідає. Це особливо помітно у періоди парадигмального зсуву, коли нова концептуальна модель (спосіб сприйняття та розуміння), обґрунтована видатними мислителями

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

своєї епохи, спонукає до рішучого розриву зі старими зразками суспільної практики і сама розвивається під впливом нових відносин. [25]. Проте парадигма державного управління та парадигма публічної служби завжди відображатимуть дзеркально саме суспільство, стиль його мислення, рівень правової та організаційної культури і ступінь гуманізму в умовах виживання, боротьби за ресурси та розвиток в цілому, не індивідуальний, але громадський.

### **8.2. Модернізація публічної служби в Україні як пріоритетний напрям реформування державного управління та місцевого самоврядування**

В Україні, як і в інших країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах публічної політики, реформа державного управління та місцевого самоврядування є однією з основних реформ, оскільки дієва система публічного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни та підвищення рівня добробуту громадян. Крім того, ефективна система державного управління та місцевого самоврядування є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права. Основні напрями вдосконалення системи публічного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни викладені в Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки й Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. З урахуванням європейського вибору України зазначені стратегічні документи розроблені згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів публічного управління та передбачають здійснення процесу модернізації публічної служби [42; 43].

Аналіз процесу модернізації публічної служби в країнах Європейського Союзу дозволяє виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні: правове й організаційне забезпечення, створення необхідних для здійснення модернізації інституцій, орієнтація на надання якісних публічних послуг, децентралізація, деконцентрація, інноваційність, впровадження нових управлінських технологій, реформування публічної служби, вдосконалення управління людськими ресурсами.

Для модернізації публічної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі були розроблені різні моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління». Їх характеризують наступні елементи: розробка інструментів контролю результатів; посилення конкуренції місцевих органів управління; децентралізація і самостійність управлінських одиниць державних і громадських підприємств; орієнтація на професійне, відповідальне публічне

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

управління; вдосконалення фінансового менеджменту за допомогою методів, що використовуються у виробництві, і так званого «адміністративного контролінгу». Концепції модернізації публічної служби об'єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну, інформаційну і комунікаційну політику [4, с. 419].

Якщо говорити про формування публічної служби європейського типу, слід зазначити, що у європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та публічної служби, проте існують загальновізанні принципи, які мають бути присутніми у публічних службах усіх країн-членів ЄС і які утворюють так званий європейський адміністративний простір [17; 40, с.188-189]. Ці принципи відображені у законодавстві усіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація та реформування публічної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення правових засад функціонування публічної служби; реформування системи оплати праці публічних службовців; забезпечення їх політичної нейтральності у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання публічних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; професіоналізація публічної служби, удосконалення системи професійного навчання публічних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації публічної служби, засад організації навчання публічних службовців в країнах - членах ЄС [3, с.364].

Реформування та модернізація публічної служби в Україні є одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи, оскільки публічна служба є ключовим елементом публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян. Досліджуючи питання інституційної модернізації й реформування публічної служби України в сучасних умовах, слід зазначити, що реформа публічної служби тісно пов'язана з адміністративною реформою, оскільки саме інституційні положення останньої не знайшли свого повного відображення ні в законодавстві України, ні в практиці владно-управлінських відносин. Вони також вказують, що поступовий перехід від «правового

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

романтизму» 1990-х років (коли була проведена реформа державної служби 1993 р., оскільки на той час служба в органах місцевого самоврядування не була окремим видом публічної служби) до «правового критичного реалізму» сьогодення засвідчив потребу у перегляді ключових положень публічної служби, а також, що одним із аспектів реформування має стати усунення умов та причин, що сприяють вчиненню публічними службовцями корупційних правопорушень, вироблення низки превентивних заходів загальнодержавного масштабу, при цьому інституційна складова публічної служби має бути рушійним державно-управлінським засобом [15, с.10].

Слід зазначити, що за роки незалежності в Україні в основному сформовано інститут публічної служби, в якому станом на перше січня 2016 р. працювало 351835 публічних службовців, у тому числі 268379 державних службовців і 83465 посадових осіб місцевого самоврядування. Це є найбільшим здобутком у розвитку державного управління та місцевого самоврядування за період, що минув. Такий інститут у своїх основних структурних і функціональних показниках загалом відповідає уявленню про те, яким він повинен бути у демократичній державі. Однак, якщо загальна конструкція системи публічної служби в Україні може нас задовольнити, то процеси всередині, якість, результативність та ефективність роботи, рівень її прозорості задовольняти не може. Необхідність реформування й модернізації публічної служби спричинена недостатньою здатністю державної служби ефективно виконувати зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування перед суспільством, громадянами України, що визначено Конституцією України [1, с.188].


Актуальність проблеми реформування та модернізації публічної служби зумовила значний інтерес до її наукової розробки як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Цю проблему досліджували такі науковці, як Авер'янов В.Б., Ващенко К.О., Вишневський А.В., Войтович Р.В., Гончарук Н.Т., Ковбасюк Ю.В., Лахижа М.І., Линдюк О.А., Мотренко Т.В., Муза О.В., Нижник Н.Р., Оболенський О.Ю., Олуйко В.М., Пахомова Т.І., Пухкал О.Г., Серьогін С.М., Рачинський А.П. та ін. [1; 2; 3; 12-17; 41].

Для здійснення процесів реформування та модернізації публічної служби важливе значення має визначення самих термінів «публічна служба», «реформування публічної служби» та «модернізація публічної служби». В термінологічному словнику «Публічне управління» визначено, що публічна служба – це службова діяльність фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша службова діяльність у державних органах, органах місцевого

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

самоврядування щодо виконання повноважень суб'єктів публічного права [44, с.141].

В Енциклопедії з державного управління визначено лише поняття «реформи державної служби» як перетворення, зміни, пов'язані з пошуком ефективних засобів реалізації державно-службових відносин, що виникли з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723, який врегулював діяльність держави щодо правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, визначив засади цієї діяльності, а також статус державних службовців [5, с.388]. Хоча в Енциклопедії з державного управління та Енциклопедичному словнику з державного управління відсутнє визначення понять «реформування публічної служби» та «модернізація публічної служби», однак вказується на те, що реформа – це у найзагальнішому розумінні перетворення, зміни, перевлаштування певного об'єкта, що передбачає його перехід у новий стан [6, с.619], а модернізація (фр. modernization – оновлення, від modern – новітній, сучасний) – це процес переходу від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства, а також що модернізація – це збірний термін, який стосується різномірних соціальних, політичних, культурних тощо процесів, що історично супроводжували індустріалізацію в розвинених сучасних країнах [5; 6, с.451].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Реформування публічної служби</b> – це активний, керований еволюційний шлях розвитку інституту публічної служби, який передбачає його перехід у якісно новий стан, це перетворення й радикальні зміни в системі органів публічної влади та публічно-службових відносин, шляхів, методів і способів управлінської діяльності.</p>
---	--

Модернізація здійснюється з метою приведення в більш сучасний і конкурентоздатний вигляд окремих її складових елементів. Процеси модернізації розглядаються, зазвичай, в різних значеннях. За етимологією під модернізацією публічної служби розуміють такі зміни в суспільстві, в результаті яких виникають і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. В цьому відношенні об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, вдосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо є органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Термін “модернізація” як соціально-філософська та управлінська категорія означає осучаснення, відмову від традицій, злам і повну



## Розділ 8. Модернізація публічної служби



перебудову застарілої структури суспільства, суспільних відносин, створення нових інститутів, приведення їх у відповідність із сучасністю тощо. Модернізація публічної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення такої системи у напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення; її наближення до максимально можливого рівня розвиненості. На думку О. А. Линдюк під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, в результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись з традиціями й цінностями суспільства [13, с.75].

На нашу думку модернізація публічної служби – це 1) системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері публічної служби, що забезпечує перехід інституту публічної служби від стабільного “традиційного” до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різнорідних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів публічної служби; 2) прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту публічної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоспроможний вигляд окремих його складових елементів та створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами й трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері публічної служби з метою реалізації нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів і цінностей. Модернізація публічної служби в Україні є одним із основних напрямів реформування публічного управління. За етимологією під модернізація публічної служби розуміють такі зміни в суспільстві, у результаті яких виникають і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. У цьому відношенні об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, удосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо, є органи державної влади та органи місцевого самоврядування [44, с. 93-94].

Система публічної служби є цілеспрямованою, реальною, відкритою, динамічною, складною і великою системою, розвиток якої пов'язується як із структурними змінами в самій системі, пов'язаними зі службовою діяльністю фізичних осіб на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, органах судової влади, прокуратури, а також військовою службою, альтернативною (невійськовою) службою, іншою службовою діяльністю у державних органах, органах місцевого самоврядування, так і змінами в зовнішньому середовищі. Цілісність системи публічної служби розглядається з урахуванням того, що зміни в одному з елементів або в одній із підсистем приводять до змін в інших.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

Велика кількість складних і неоднорідних за своєю природою елементів системи публічної служби, а також безліч складних, прямих і непрямих зв'язків, які виникають між ними, роблять структуру публічної служби складною, такою, що погано піддається формалізації [3, с. 58- 59]. Елементи системи публічної служби визначаються властивостями та характеристиками, що впливають на такі параметри її функціонування, як швидкодія, гнучкість, точність реагування та зміни в зовнішньому середовищі [3, с. 59].

<p><b>Визначення</b></p>  	<p><b>Модернізація публічної служби</b> – це 1) системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері публічної служби, що забезпечує перехід інституту публічної служби від стабільного “традиційного” до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів публічної служби; 2) прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту публічної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоспроможний вигляд окремих його складових елементів та створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами й трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері публічної служби з метою реалізації нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів і цінностей. державної служби[44, с.93-94].</p>
---	---

Використовуючи системний підхід для дослідження проблем публічної служби, потрібно обов'язково створювати спеціальний понятійний апарат, для забезпечення переходу від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань. У свою чергу, системне дослідження суспільства неможливе без застосування синергетичних підходів, які в останні роки ХХ ст. сприяли кардинальному перегляду існуючих уявлень про соціально-політичні процеси. Синергетичне бачення виходить із нелінійності, багатофакторності процесів, що відбуваються в суспільстві, принципової нестабільності будь-яких соціальних систем, і в тому числі системи публічної служби. Стратегічним завданням для реформи

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

публічної служби є створення незалежної професійної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування для ефективно розробки публічної політики і надання публічних послуг, що вимагає розробки і реалізації нових уявлень про сучасну публічну службу, а, отже, і її модернізації [3, с. 59].

Необхідність реформування й модернізації публічної служби викликана, насамперед, тим, що вона сьогодні залишається недостатньо ефективною та авторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає принципам та стандартам демократичного врядування. Необхідність реформування й модернізації публічної служби зумовлена також наявністю тих проблем, які існують у цій сфері, зокрема сьогодні певна частина персоналу у сфері публічної служби, на жаль, виявилась неспроможною ефективно працювати, приймати оптимальні й своєчасні управлінські рішення, забезпечувати і контролювати реалізацію прийнятих планів і програм. Покладені на персонал публічної служби нові функції, обумовлені кардинальними змінами в політичній та економічній сферах, здійснюються досить часто, як і раніше, а недостатня якість та доступність публічних послуг фізичним та юридичним особам посилює негативне сприйняття всієї системи публічної служби. Спостерігається висока плинність персоналу публічної служби і його перехід на роботу із органів державної влади та органів місцевого самоврядування в приватний сектор. Так, наприклад, існуюча після прийняття Законів України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. неефективність класифікації посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування впродовж багатьох років не відображала відмінності у їх роботі та відповідно спричиняла невідповідності в оплаті праці. Кадрова робота була недостатньо спрямована на використання конкурсних засад добору персоналу, формування дійового резерву кадрів, не давала персоналу у сфері публічної служби чітких і ясних перспектив розвитку професійної кар'єри, недостатньо стимулювала його професійне навчання та ефективну діяльність. Процедури оцінювання мали низький вплив на проходження публічної служби й не сприяли підвищенню її результативності. Усі проблеми в роботі з персоналом виникали, як правило, на основі постійних суперечностей між принциповими науковими положеннями, вимогами до роботи з персоналом у сфері публічної служби та практичною реалізацією цієї роботи. Причиною цих суперечностей були як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори [1;18; 20; 23;].

Сьогодні система публічної служби є ще недостатньо ефективною й не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти врядування. Причинами неефективності системи публічної служби впродовж багатьох років незалежності України були:

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

недостатня прозорість системи управління персоналом на публічній службі та пов'язана з цим проблема корупції публічних службовців; недостатня професійна та соціальна захищеність статусу публічних службовців; низька інституційна спроможність кадрових служб, пов'язана з неможливістю виконання ними провідної ролі у питаннях управління персоналом; відсутність механізму здійснення ротачії персоналу на посадах державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та умов для постійного професійного розвитку без відриву від роботи; відсутність єдиних засад стратегічного планування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів; недостатня якість та доступність публічних послуг фізичним та юридичним особам, що посилює негативне сприйняття всієї системи публічної служби та державного управління й місцевого самоврядування; формальність використання (недієвість) процедур оцінювання діяльності публічних службовців та низький їх вплив на проходження публічної служби й підвищення результативності діяльності публічних службовців, відсутність єдиних критеріїв оцінювання; неефективність класифікації посад публічних службовців, що не відображала відмінності у їх роботі та відповідно спричиняла невідповідність у оплаті їх праці та ін. [1; 40].

Проблеми, які потребують розв'язання в сфері публічної служби, були викладені також у Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. В цій Стратегії було зазначено, що сучасний стан розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вимагає нормативно-правового удосконалення та актуалізації положень законодавства щодо: запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; відкритого конкурсного відбору на усі посади державної служби; просування по службі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; визначення вимог до посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі, за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків; соціального захисту державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; удосконалення системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; відповідності системи державних органів та органів місцевого самоврядування повноваженням та функціям, що вони виконують; інституційної

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; кардинального оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів та органів місцевого самоврядування, посилення їх ролі в управлінні персоналом відповідного органу; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; налагодження тісного взаємозв'язку наукових досліджень з практичними потребами державних органів та органів місцевого самоврядування. У цій Стратегії було зазначено, що окремого розгляду потребує проблема престижності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування[38].

На розв'язання низки проблем, що стоять перед системою державного управління щодо державної служби та управління людськими ресурсами, спрямована Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, а саме: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами. В цій Стратегії визначено, що основні проблеми державної служби в Україні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами. Не визначено єдині стандарти вступу на державну службу, в тому числі процедури призначення на посади та просування по службі, права і обов'язки державних службовців. Вказано, що більшість центральних органів виконавчої влади не застосовують сучасні інструменти управління людськими ресурсами та навчання. Незбалансована система оплати праці призвела до нерівності у системі державного управління, наслідком чого є висока плинність кадрів на державній службі та суб'єктивність у просуванні по службі. В документі зазначено, що державне управління в Україні характеризується відсутністю гендерної рівності: в той час як 75 відсотків персоналу є жінками, на рівні прийняття рішень їх частка становить лише 13 відсотків (за даними Глобального звіту Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) з питань гендерної рівності в області державного управління, 2014 рік). В Україні співвідношення між жінками та чоловіками, що є законодавцями, старшими посадовими особами та менеджерами, становить 38 до 62. У цілому Україна посідає

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

67 місце із 145 за Індексом гендерної рівності на 2015 рік (що означає втрату позицій порівняно з 2014 роком, коли вона посідала 56 місце із 142)[42]. З огляду на кількість жінок, зайнятих у сфері державного управління, повинен дотримуватися принцип забезпечення гендерної рівності.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують проблеми зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень [43].

Саме наявні в системі публічної служби України проблеми потребують на сучасному етапі державотворення здійснення процесів її реформування й модернізації.

### **8.3. Напрямки реформування та модернізації публічної служби в Україні**

Трансформаційні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, зумовлюють необхідність здійснення процесів реформування та модернізації публічної служби. Реформування та модернізація публічної служби в Україні має здійснюватися за кількома напрямками. Пріоритетні напрями реформування й модернізації публічної служби 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, Концепції запровадження посад фахівців з 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, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні [33; 42 – 48]. У зазначених документах визначені стратегічні завдання щодо: формування й реалізації ефективної державної кадрової політики; реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності; створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ; впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами для

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки з урахуванням Принципів державного управління серед основних напрямів реформування державного управління визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Дана Стратегія узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», в якій однією з першочергових реформ також визначено реформу державного управління, що має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності [37; 42] та раніше прийнятою Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, а саме її положеннями щодо розмежування політичних посад та посад державних службовців, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, встановлення прозорої моделі оплати праці [38].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [43].

У незалежній Україні процес становлення якісно нового інституту державної служби розпочався з прийняттям 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу» [18]. За цей час з метою розвитку в Україні інституту державної служби створено розгалужену нормативно-правову базу. В розвиток основних положень Закону України «Про державну службу» було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, які визначили головні шляхи й механізми практичної реалізації цього закону [18]. В розвиток основних положень Закону України «Про державну службу» та нормативної бази щодо організації державної служби відразу ж було прийнято низку Указів Президента України: «Про заходи щодо

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 року, «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 року, «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. та постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 року, «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 року, «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 року, «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 року, «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 року, «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 року, «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 року, «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 року та інші, які визначили головні шляхи практичної реалізації Закону «Про державну службу».

З 1998 року, після проголошення необхідності проведення в Україні адміністративної реформи, постало питання про потребу одночасного реформування державної служби й створення служби в органах місцевого самоврядування. Згідно з Концепцією адміністративної реформи передбачалося розробити і впровадити класифікацію державних органів і посад державних службовців, зокрема виділити і законодавчо закріпити такі основні типи державних посад: політичні, патронатні, адміністративні [7].

Починаючи з 2000 року відбулась суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. Перш за все, це Указ «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 року, яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проєктів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження. Система органів державної влади потребувала подальших кардинальних змін та чіткого нормативного впорядкування. З цією метою було прийнято Укази Президента України від 5 березня 2004 року № 278 „Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу” та від 15 квітня 2005 року № 658 „Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 року „Про засади реформування системи центральних



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

органів виконавчої влади”. Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні” від 20 лютого 2006 року, згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність до світових норм. За останні роки було прийнято ще ряд важливих нормативних актів, серед яких слід назвати Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки, Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року та ін., ключовою ідеєю яких було визначено реформування й модернізацію державної служби з метою її наближення до світових демократичних зразків. Аналізуючи Державну цільову програму розвитку державної служби на період до 2016 року (втратила чинність), трансформаційні процеси в рамках модернізації державної служби умовно можна структурувати в розрізі трьох етапів: законодавче закріплення нових підходів до державної служби, модернізація організаційних структур системи державної служби, запровадження нових стандартів та процедур діяльності. Програма передбачала інституціалізацію вишого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби; формування позитивного іміджу державної служби; посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади як суб’єктів формування, реалізації та моніторингу державної політики у відповідних сферах; удосконалення підходів до управління персоналом на державній службі; розвиток єдиної інформаційної інфраструктури державної служби; модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби: компетенції державного службовця відповідають європейським стандартам; вищий корпус державної служби забезпечує ефективне впровадження реформ; процеси управління персоналом побудовані на основі компетенцій; стандарти діяльності державних службовців наближені до кращих світових практик; урядовим інструментом професійного менеджменту стає е-урядування [8; 9; 21; 25].

Важливим кроком у здійсненні правового забезпечення реформування державної служби було прийняття впродовж 2010 - 2012 років Законів України: «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про адміністративні послуги»; Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого здійснено оптимізацію системи ЦОВВ, оскільки вона є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління, наближає надання

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольно-наглядових функцій та дерегуляції, в результаті чого кількість ЦОВВ у 2011 р. зменшилася зі 111 до 74 органів, а вже станом на 01.12.2018 р. в Україні функціонувало 67 ЦОВВ, у тому числі 19 міністерств, 21 державна служба, 14 державних агентств, 4 державних інспекцій [26; 30; 31; 32; 27].

Для реформування й модернізації публічної служби важливе значення має Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки», яким передбачено подолання негативних тенденцій розвитку людських ресурсів та стимулювання позитивних процесів кадрового розвитку; створення правового, організаційного, ресурсного забезпечення для всебічної реалізації трудового, творчого та інтелектуального потенціалу особистості; консолідацію зусиль усіх суб'єктів державної кадрової політики в процесі її узгодженого формування й реалізації; забезпечення високої динаміки професійного зростання кадрів та ефективного використання їх потенціалу. У Стратегії державної кадрової політики на 2012 - 2020 роки закріплено пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні й визначені шляхи і засоби професіоналізації публічної служби, впровадження технологій управління персоналом на протигагу існуючим регламентам роботи з кадрами. Зокрема Стратегія передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [33].

Важливе значення для модернізації публічної служби має розробка та схвалення ряду інших нормативно-правових актів, які врегульовують низку проблемних питань правових основ функціонування публічної служби, зокрема Укази Президента України «Питання управління державною службою в Україні», яким створено Національне агентство України з питань державної служби, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою та бере участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; «Питання Національної академії державного управління при Президентові України», яким затверджена Концепція реформування НАДУ та її перетворення на сучасний центр підготовки і перепідготовки кадрів та «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби»; Закони України «Про запобігання корупції» і «Про очищення влади», спрямовані на здійснення антикорупційної політики в сфері публічної служби [10; 28; 29; 34; 35; 39].

З метою реформування й модернізації публічної служби в Україні впродовж останніх років було прийнято декілька стратегічних

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

документів, серед яких, на наш погляд, доцільно виокремити Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889 [19; 20; 37; 38; 42].

З метою модернізації державного управління та впровадження системних змін, які зроблять владу доступною, прозорою та ефективною, визначення основних пріоритетів реформування й модернізації державної служби 24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки [42]. У цій Стратегії зазначено, що державна служба є основою державного управління, а тому створення професійної державної служби має виключне значення для України як країни з перехідною економікою. Цілі реформування, передбачені Стратегією сталого розвитку “Україна - 2020”, схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не можуть бути досягнуті без професійних, доброчесних та етичних державних службовців. Ефективна реалізація Закону України “Про державну службу”, який ґрунтується на Принципах державного управління, дасть змогу реформувати державну службу відповідно до європейських стандартів [37; 20; 42 ]. У цій Стратегії також зазначено, що принципи, на основі яких створюється державна служба, відображені у Принципах державного управління, а саме: сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці; політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби; відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими; прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможлиблюється; система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою; забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об’єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі[42].

Основними складовими елементами реформи, що забезпечуватимуть модернізацію державної служби, є:

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

- визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані “реформаторські кадри”) (далі - фахівці з питань реформ);

- запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективної реалізації Закону України “Про державну службу”;

- фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників;

- оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління;

- утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності Нацдержслужбою;

- створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

- реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

- посилення інституційної спроможності Нацдержслужби [42].

Пріоритетами модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України “Про державну службу”;

- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;

- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;

- утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

- реформування системи професійного навчання державних службовців;

- підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби для забезпечення ефективної реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби [42 ].

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

Відповідно до зазначеної вище Стратегії протягом 2016 року близько 10-15 відсотків державних службовців може бути переведено на посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів, реформа системи надання адміністративних послуг сприятимуть скороченню протягом 2017-2020 років у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 відсотків порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 року. Суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців з відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління. До 2020 року передбачається поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади та державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій [20; 42].

У Стратегії зазначено, що Нацдержслужба є провідним органом з питань реалізації Закону України “Про державну службу”, відповідно до якого на Службу покладено 11 нових функцій. Нацдержслужба здійснює функціональне управління державною службою. Успіх реформи значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах, що потребує утворення ефективних і дієвих служб управління персоналом у кожному державному органі. Служби управління персоналом повинні бути утворені протягом 2016 року в усіх державних органах (в організаціях з невеликою чисельністю працівників повинен бути призначений спеціаліст з питань управління людськими ресурсами)[20; 42].

Національна академія державного управління при Президентові України повинна забезпечувати навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, проводити дослідження щодо державного управління і самоврядування. Метою реформування Національної академії державного управління при Президентові України є підвищення якості професійного навчання, приведення програм навчання у відповідність із сучасними потребами державного управління, формування проукраїнської еліти державного управління, яка б керувалася принципами державності та державного адміністрування, навчання впродовж життя, горизонтальної взаємодії та кооперації, а також забезпечувала особистий розвиток. Одним із пріоритетів реформування системи професійного навчання державних службовців є визначення потреб у навчанні державних службовців з урахуванням вимог Закону України “Про державну службу” та принципів державного адміністрування [20; 42].

На модернізацію публічної служби, підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

повноважень і сфер відповідальності, була спрямована Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Основними напрямками реалізації цієї Стратегії було визначено: гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри; встановлення прозорої моделі оплати праці та уніфікація порядку встановлення розмірів посадових окладів відповідно до юрисдикції державного органу та органу місцевого самоврядування; гармонізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС; організаційно-методичне забезпечення проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою розвитку інституційної спроможності державного апарату; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом залучення організацій громадянського суспільства, наукових та експертних установ до розгляду питань з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [21].

Стратегічні напрями реформування й модернізації державної служби мають бути реалізовані шляхом впровадження нового Закону України «Про державну службу». З метою імплементації та впровадження механізмів реалізації нового закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889, який набув чинності з першого травня 2016 року і спрямований на зміщення акцентів з «управління» на «надання послуг» населенню, передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема, підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби, було прийнято 41 підзаконний акт (з них 24 постанови і 1 розпорядження Кабінету Міністрів України та 16 наказів НАДС, які зареєстровано у Міністерстві юстиції). Закон України «Про державну службу» відповідає

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

Принципам державного управління і спрямований на вирішення основних питань державної служби. Ефективна реалізація зазначеного Закону є найбільшим викликом у наступний період, а тому необхідно запровадити системи реалізації Закону та забезпечити їх кадрами, які мають відповідний рівень компетентності [20; 24; 42].

З метою подальшого розвитку інституту публічної служби сьогодні вкрай необхідним є прийняття в новій редакції внесеного на розгляд Верховної Ради України закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (законопроект № 8369 від 17.05.2018 р.), який має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування професійного корпусу службовців місцевого самоврядування та вирішити питання привабливості служби, підвищення посадових окладів, результативності роботи, незворотності реформи децентралізації, її кадрового забезпечення [49].

Пріоритетні напрями реформування системи професійного навчання публічних службовців викладені в схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад від 1 грудня 2017 р. за № 974-р. Метою Концепції є визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку впродовж життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування [46].

Важливим напрямом модернізації публічної служби має стати створення в органах публічної влади інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами. З цією метою НАДС уже розроблено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, яка визначає напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій [47].

Для підвищення ефективності функціонування публічної служби необхідно забезпечити інноватизацію інструментарію оцінювання економічності, ефективності, результативності функціонування інститутів публічної служби шляхом: активного використання адміністративного аудиту, адміністративного та стратегічного контролінгу, діагностики конкурентоспроможності, вертикальних, горизонтальних системних функціональних обстежень.

Отже, реалізація стратегічних напрямів реформування й модернізації публічної служби дозволить наблизити публічну службу України до

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

європейських стандартів. Складовими модернізації публічної служби в рамках проведення реформування державного управління, місцевого самоврядування та децентралізації влади є: модернізація її організаційних структур; інституціалізація вищого корпусу публічної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері публічної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності публічної служби; формування позитивного іміджу публічної служби за рахунок переорієнтації публічних послуг на потреби громадян; удосконалення підходів до управління персоналом на основі розроблених компетенцій; модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців місцевого самоврядування, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження публічної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі публічної служби; інновацізація функцій публічної служби; реалізація стратегічних завдань щодо запобігання корупції на публічній службі[4, с. 430].

Реалізація зазначених напрямів подальшого розвитку публічної служби в Україні дозволить здійснити її модернізацію на засадах європейського адміністративного простору, наблизити до європейських стандартів та створити «критичну масу» висококваліфікованих і ефективних управлінців в органах публічної влади.


Комплексне реформування й модернізація публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної та престижної публічної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування й надання якісних публічних послуг громадянам.

### **8.4. Забезпечення якості публічної служби як ключовий напрям її модернізації**

Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [64].



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Термін «врядування»</b> з'явився у сучасному дискурсі про державне управління два-три десятиліття тому. Врядування зазвичай визначають як спосіб прийняття рішень та / або вироблення політики, до якого залучаються багато «гравців» та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей [80, с. 7].</p>
--	---

Так, з метою об'єднання зусиль заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є спільним надбанням Європейського Союзу: демократія, права людини, верховенство права, європейські держави приєдналися до Ради Європи та ухвалили Європейську стратегію щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [7].

Стратегією визначено, що органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до 12-ти принципів: 1) чесне проведення виборів, представництво та участь; 2) чутливість до потреб та очікувань громадян; 3) ефективність і результативність; 4) відкритість та прозорість; 5) верховенство права; 6) етична поведінка; 7) компетенції та спроможність; 8) інновації та відкритість до змін; 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; 10) надійний фінансовий менеджмент; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; 12) підзвітність [7].

Таким чином, добре врядування стало в Європейському Союзі парадигмою для надання реального ефекту цінностям і стандартам демократії, захисту прав людини та верховенства права, необхідною вимогою на всіх рівнях державного управління [7].

Це означає, що забезпечення якості публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) як ключовий напрям її модернізації спрямоване на подальше вдосконалення інституту публічної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, її наближення до загальноприйнятих засад для країн - членів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг та створенню реальних (внутрішніх) передумов для вступу України до Європейського Союзу.

Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імplementації законодавства в процесі державного регулювання були визначені Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, з урахуванням основних положень: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII; Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020”, схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [64].

Стратегією було визначено, що на сьогодні сучасний стан розвитку публічної служби вимагає нормативно-правового удосконалення та актуалізації положень законодавства щодо:



- запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- відкритого конкурсного відбору на усі посади державної служби; просування по службі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов’язків;
- визначення вимог до посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі, за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов’язків;
- соціального захисту державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- удосконалення системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- відповідності системи державних органів та органів місцевого самоврядування повноваженням та функціям, що вони виконують;
- інституційної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- кардинального оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів та органів місцевого самоврядування, посилення їх ролі в управлінні персоналом відповідного органу;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- налагодження тісного взаємозв’язку наукових досліджень з практичними потребами державних органів та органів місцевого самоврядування [64].

Одним із основних напрямів реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року було визначено гармонізацію публічної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

та служби в органах місцевого самоврядування міжнародним стандартам та нормам ЄС [64].

Важливо, що поняття гармонізації та похідних від неї термінів розкрито у Методиці визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм [47].

<p><b>Визначення</b></p>  	<p><b>Гармонізація</b> (приведення у відповідність) – це процес приведення національних стандартів у відповідність із стандартами ЄС;</p> <p><b>імплементация</b> – здійснення, виконання державою міжнародних правових норм;</p> <p><b>адаптація законодавства</b> (зближення) – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність із <i>acquis communautaire</i>;</p> <p><b>acquis communautaire</b> – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [47].</p>
---	---


Щодо визначення поняття стандарту, то у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «**стандарт**» розглядається як: норма, мірило, зразок; єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [1]. Крім того, **стандартом** вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість [80, с. 17].

Таким чином, сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління; інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство; хартії та кодекси тощо [80, с. 17-18].

У сучасних умовах відбувається переоцінка принципів і теоретичних концептів, на яких відбувалось упровадження в систему державного управління підходів, характерних для минулого століття. Зокрема, втілювані у другій половині ХХ ст.. концепції «держави добробуту», «соціальної держави», «нового державного менеджменту», «мало витратної держави» тощо, значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для «відповідного управління» («good governance»), «держави, що

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

активізує», «електронної держави» тощо, та спроб сформувати «узагальнену модель» державного управління, що задовольняла б національні потреби на інтеграційному рівні [8, с. 172-173].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Стандартом</b> можна також вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління [80, с. 17-18].</p> <p><b>Європейські стандарти публічного управління</b> слід розуміти як комплекс принципів і норм формування й упровадження політик, вимог до систем управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [84].</p> <p><b>Європейські стандарти публічної служби</b> – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою публічної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, визначених в засновницьких договорах [83].</p>
--	--

Основними передумовами спільного розвитку публічної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджменту, стали: трансформація концепцій державного управління; Public-Private Partnerships; соціальний діалог як засіб забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; впровадження інструментарію CAF; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії New public management [83].

Таким чином, гармонізація публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС передбачає впровадження стандартів дотримання трудових та соціальних прав людини і основоположних свобод, стандартів демократичного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю, стандартів управління людськими ресурсами, стандартів доброчесності, стандартів безперервної освіти дорослих.

Важливо, що Україна приєдналася до основних міжнародних договорів у сфері трудових і соціальних прав вже давно. Зокрема, Україною ратифіковані Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція Міжнародної організації праці про підтвердження ратифікації

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками, Міжнародна конвенція ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про захист прав і основних свобод людини, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Україна приєдналася до 20 статей при необхідних 16, а також до усіх необхідних 64 пунктів Європейської соціальної хартії (переглянутої). Крім того, Україною ратифіковано Конвенції МОП, що регулюють право на працю [68].

Міжнародні норми у сфері трудових і соціальних прав та принципи демократичного врядування були покладені в основу національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Зокрема, Україною ратифіковано Конвенції (рекомендації) МОП, що регулюють право на працю, норми яких знайшли своє відображення у новому Законі України «Про державну службу» [42], а саме, щодо:

- *дискримінації та гендерної рівності* (Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками № 156 [29]);

- *здійснення соціального діалогу* (Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію №87 [27]; Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів № 98 [16]; Конвенція МОП № 144 «Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» [30]; Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам 1981 року [20]);

- *політики зайнятості* (Конвенція МОП № 2 про безробіття 1919 року [10]; Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 [23]; Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 [15]; Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття № 168 [28]; Конвенція МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року [19]);

- *оплачуваних відпусток* (Конвенція «Про щорічні оплачувані відпустки» № 52 [31]; Конвенція про оплачувані відпустки № 132 [21]; Конвенція про оплачувані учбові відпустки № 140 [18]);

- *професійного навчання* (Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 [25] та Рекомендація щодо професійного навчання № 117 [79]);

- *оплати праці* (Конвенція про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати № 26 [14]; Конвенція про захист заробітної плати № 95 [17]);

- *організації робочого часу* (Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень № 47 [26]; Конвенція про

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

положення про працю в договорах, що укладаються державними органами влади № 94 [24]);

– *соціального захисту непрацевдатних* (Конвенція про відшкодування працівникам під час професійних захворювань № 18 [12]; Конвенція про відшкодування працівникам під час нещасних випадків на виробництві N 17 [11]);

– *захисту материнства* (Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 [13]; Конвенція про охорону материнства (переглянута в 1952 році) № 103 [22]);

– *кодексів поведінки для державних службовців* (Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців [37]) та інші.

Слід зазначити, що нова редакція Закону України «Про державну службу» [42] була прийнята у 2015 році з урахуванням напрямів розвитку законодавства про державну службу, визначених Указами Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 року № 278 [69] та «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року № 140/2006 [70], та спрямованих на забезпечення істотного підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам, всебічного додержання законних прав та задоволення інтересів громадян, підвищення ефективності державного управління, подальшого здійснення адміністративної реформи, зміцнення потенціалу державної служби та авторитету держави.

Так, з урахуванням напрямів розвитку законодавства про державну службу в Україні Законом України «Про державну службу» [42]:

– *здійснено поділ посад на політичні посади і посади державних службовців, окремі категорії посад виведено з державної служби, введено посади державних секретарів;*

– *запроваджено ефективніший механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, при цьому закріпивши більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх професійності.* Зокрема, на виконання вимог зазначеного закону [42] прийнято Типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» [65]; затверджено Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [54];

– *удосконалено порядок прийняття на державну службу, передбачивши вступ на державну службу шляхом виключно конкурсного відбору, крім випадків, передбачених цим Законом, із залученням представників громадських об'єднань, наукових установ тощо, та*

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

удосконалено порядок просування по службі. Зокрема, з метою організації проведення конкурсного відбору затверджено Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [61]; Положення по Комісію з питань вищого корпусу державної служби [51]; Порядок обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби [59]; перелік тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену частиною першою статті 26 Закону України «Про державну службу» [50].

Для впровадження норм нового закону України стосовно врегулювання питань проходження державної служби, а саме, щодо:

- *встановлення рангів* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» [40];

- *надання відпусток* – затверджено порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [57]; порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки [56]; порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки [55];

- *професійного навчання* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [4] та затверджено порядок стажування державних службовців [62];

- *ведення кадрової роботи* – затверджено порядок обчислення стажу державної служби [60]; типові положення про службу управління персоналом державного органу [66]; типові правила внутрішнього службового розпорядку [67]; порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців [53], порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами [58];

- *оплати праці* – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» (збільшено частку посадового окладу і зменшено частку премій і доплат у структурі оплати праці державного службовця та встановлено розміри посадових окладів посад відповідно до 9 груп оплати праці) [3], затверджено положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям [52];

- визначено критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування [46] тощо.

З метою забезпечення системного оновлення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що сприятиме

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих міжнародних практик та національного досвіду було підготовлено законопроект № 8369 від 17.05.2018, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», виклавши його у новій редакції [90].

Наведена мета реалізується у положеннях законопроекту, якими передбачається оновлення правових передумов для:

- врегулювання статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

- забезпечення політичної нейтральності службовців місцевого самоврядування;

- врегулювання законом основних питань служби в органах місцевого самоврядування та надання органам місцевого самоврядування повноважень самостійно вирішувати питання формування умов оплати праці виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування, інші питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та встановлення загальних правил та гарантій для здійснення таких повноважень;

- адаптації основ служби в органах місцевого самоврядування до концептуальних підходів, закладених Законом України «Про державну службу», зокрема щодо загальних засад служби, принципів, прав та обов'язків службовців місцевого самоврядування, деполітизації служби, класифікації посад в органах місцевого самоврядування та рангів службовців, оцінювання результатів службової діяльності, порядку, підстав для притягнення службовця органу місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності та видів дисциплінарних проступків і дисциплінарних стягнень, підстав припинення служби тощо;

- переведення посад керуючих справами виконавчих комітетів рад із категорії виборних посад до категорії службовців, передачі їм значної частини кадрових повноважень, які на сьогодні належать відповідним головам, що дозволить зменшити політичний вплив на призначення та звільнення службовців місцевого самоврядування;

- визнання відкритого конкурсу основною процедурою для вступу на посаду службовця місцевого самоврядування та для переходу на посади вищої категорії;

- упорядкування структури заробітних плат шляхом збільшення частки посадового окладу (основної частини), зменшення кількості та частки надбавок та премій (додаткових та стимулюючих виплат) для підвищення стабільності заробітної плати службовців місцевого самоврядування;

- створення умов для підвищення кваліфікації виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування [90].



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

Таким чином, на сьогодні розвиток законодавства про публічну службу здійснюється шляхом її адаптації до стандартів Європейського Союзу за такими пріоритетними напрямками як вдосконалення правових засад функціонування державної служби, реформування системи оплати праці публічних службовців, вдосконалення та підвищення ефективності управління публічною службою та забезпечення її професіоналізації.

Розвиток України на принципах належного врядування неможливий без впровадження міжнародних стандартів е-урядування, які визначені у міжнародних актах з питань функціонування інформаційного суспільства, і є обов'язковими для виконання країнами-учасницями, серед яких: Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн G8 22 липня 2000 року [39]; Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13 грудня 1999 року [5]; Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи», прийнятий Комісією ООН 05 липня 2001 року [81]; Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 06 травня 1999 року [2] та інші.

Європейські стандарти е-урядування були покладені в основу реформи публічної служби для створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), здатної виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [64].

З урахуванням переваг технологій електронного урядування завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є: забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; удосконалення технології державного управління; підвищення якості управлінських рішень; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг; організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя; деперсоніфікація – надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах; організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них [78].

На сьогодні в умовах глобалізації відбувається стрімкий розвиток інформаційного суспільства на основі смарт технологій (від англ. Smart – розумний, кмітливий, дотепний). Термін «Smart-суспільство» почав активно використовуватись після Сеульського саміту «Великої двадцятки» у листопаді 2010 року, де проходив форум з інформаційних технологій «Smart і стійке зростання». На ньому, зокрема, були озвучені стратегії розвитку окремих країн (Німеччина, Південна Корея, Австралія, Нідерланди та ін.), пов'язані саме із Smart-технологіями або «розумними» технологіями. Ці стратегії приймаються як національна надзадача, яка має бути реалізована до 2020 року [33].

Слово «SMART» розглядається як мнемонічна абрєвіатура, що використовується в проектному управлінні, менеджменті, персональному розвитку, як критерій оцінки задачі або мети. Утворена зі слів англ. specific, measurable, attainable, relevant, time-bound – конкретна, вимірювана, досяжна, доречна, визначена в часі. Вважається, що відповідність наведеним критеріям значно збільшує імовірність досягнення мети [89].

Тобто, кожна мета повинна бути чіткою і конкретною (що і як необхідно зробити); вимірюваною (досягнення якої можна перевірити), досяжною і реалістичною (яку можна виконати, маючи відповідні ресурси для її виконання), чітко визначеною в часі (із зазначенням термінів виконання).

Також, смарт-технології знайшли своє відображення в освіті, перетворюючи її в смарт-освіту. Тобто освіта майбутнього спрямована на розвиток таких вмінь XXI століття: 1) критичного мислення та розв'язання проблем; 2) творчості та інноваційності; 3) співпраці та лідерства; 4) міжкультурного взаєморозуміння; 5) комунікації; 6) грамотності у сфері ІКТ; 7) кар'єри та життєвих навичок (7 C's: Critical thinking and problem solving, Creativity and innovation, Collaboration and leadership, Cross-cultural understanding, Communication, ICT literacy, Career and life skills) [33].

Це свідчить про те, що для забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян публічної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, та її інноваційного розвитку необхідно впроваджувати смарт-технології, використання яких сприятиме забезпеченню її відкритості і прозорості, новій якості управління, орієнтованого на людей, утвердженню громадянського суспільства.

Важливою умовою для впровадження в Україні доброго врядування є розвиток громадянського суспільства, соціального діалогу, державно-приватного партнерства, впровадження стандартів управління якістю та стандартів управління людськими ресурсами (TQM (Total

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

Quality Management) - «система тотального управління якістю» [86], стандарти серії ISO 9000 [87], CAF (CommonAssessmentFramework) [88], SA 8000 «SocialAccountability» «Соціальна відповідальність» [36], «InvestorsinPeople» «Інвестори в людей» [35] та інших).

З метою реалізації Угоди та впровадження європейських принципів демократичного врядування в Україні для забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і підвищення стандартів життя, схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [77], Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [64], Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [38], Національну стратегію у сфері прав людини [48], прийнято закони України «Про соціальний діалог в Україні» [76], «Про державно-приватне партнерство» [43], «Про державну службу» [42] тощо.

Важливим чинником дотримання та захисту прав людини є посилення підзвітності публічних службовців, зокрема, шляхом прийняття відповідного законодавства щодо створення інституціональних стримувань та процедурних резонаторів управлінської діяльності, створення освітніх систем сприяння підвищенню кваліфікації публічних службовців і з прав людини та принципів належного врядування, а також правових шляхів забезпечення відшкодування жертвам порушення прав людини. Посилення відповідальності посадових осіб органів управління за доведені факти корупції та випадки економічної злочинності, а також визначення передбачуваних правопорушень шляхом дослідження та узагальнення суті та результатів скарг із боку громадськості про порушення прав людини, прийняття рекомендацій антикорупційних процедур у державних установах здатні істотно покращити становище з правами людини [8, с. 169].

Серед міжнародних стандартів, які визначають загальні засади протидії корупції та які ратифіковані Україною, слід назвати: Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією [82], Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [34], Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції [9].

Водночас забезпечення доброчесності на публічній службі неможливе без впровадження європейських стандартів в галузі люстрації, які походять із трьох джерел: Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та судової практики Європейського суду з прав людини; судової практики національних конституційних судів; Резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, а саме: Резолюції 1096(1996) про заходи щодо подолання наслідків минулих комуністичних тоталітарних систем, та Резолюції 1481(2006) про необхідність міжнародного засудження злочинів

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

тоталітарних комуністичних режимів. У Резолюції ПАРС 1096(1996) наведено посилання на «Керівні рекомендації з забезпечення відповідності законів про люстрацію та адміністративних заходів вимогам держави, заснованої на принципі верховенства права» (далі – Керівні рекомендації). Консультативний висновок Венеціанської комісії щодо закону Албанії про люстрацію ґрунтується на цих стандартах і розширює їх [6].

Крім того, з метою забезпечення доброчесності на публічній службі Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 року щодо кодексів поведінки для державних службовців ухвалено Модельний кодекс поведінки для державних службовців [37].

З метою захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, впровадження доброчесності на публічній службі прийнято Закони України «Про очищення влади» [73], «Про запобігання корупції» [44], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [45], Правила етичної поведінки державних службовців [63] тощо.


Що стосується впровадження європейських стандартів освіти на публічній службі, то вони передбачають освіту дорослих упродовж життя, яка спрямована на дотримання прав та основоположних свобод людини і громадянина, розвиток громадянських компетентностей державних службовців та побудована з урахуванням принципів Болонського процесу (мобільності, автономії вищих навчальних закладів, компетентнісного підходу та забезпечення якості освіти (створення систем внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості освіти)).

Європейські стандарти освіти свідчать, що європейські країни намагаються підвищити функціональну грамотність дорослого населення, тобто вміння ефективно виконувати професійні та соціальні функції. Лісабонський саміт Європейської Ради у березні 2000р. прийняв документ, який отримав назву «Меморандум безперервної освіти ЄС» точніше «Меморандум освіти протягом всього життя» («A Memorandum of Lifelong Learning»). Прийняття цього документу було зумовлено деякими попередніми рішеннями «Європейською стратегією зайнятості», затвердженою на Люксембурзькому саміті Європейської Ради у 1997р. і включеною в якості одного з доповнень в Амстердамську угоду (1997) Кельнську хартію «Цілі і устремління безперервної освіти», прийнятої на саміті Великої Вісімки у 1999р. [85, с. 9 – 10].

Тобто, Європейська комісія визначила навчання впродовж життя в рамках Європейської стратегії зайнятості як всебічну навчальну діяльність, яка здійснюється на постійній основі з метою покращення знань, навичок і професійної компетенції. Це означає, що безперервна освіта стає необхідним і все більш значущим елементом сучасних освітніх систем» [32, с. 5].

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

З метою інтеграції України до єдиного європейського освітнього простору, забезпечення якості освіти та навчання дорослих упродовж життя прийнято низку важливих нормативно-правових актів, серед яких Національна рамка кваліфікацій [49], Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [71], закони України «Про професійний розвиток працівників» [74], «Про вищу освіту» [41], «Про державну службу» [42], «Про освіту» [72] тощо.

<p><b>Висновок</b></p> 	<p><b>ТАКИМ ЧИНОМ</b>, основні напрями реформування й модернізації публічної служби включають: законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування публічної служби; удосконалення конкурсних засад добору кадрів на публічну службу та управління людськими ресурсами на публічній службі; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу публічної служби; регламентування порядку й процедури надання публічних послуг; забезпечення реалізації етичних засад публічної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці та мотивації публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби.</p> <p>Україна, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та ЄС та схваливши Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», визначила дороговказ для забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та підвищення стандартів життя; забезпечення трудових та соціальних гарантій громадян, взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу.</p> <p>Забезпечення якості публічної служби як ключовий напрям її модернізації спрямоване на гармонізацію державної служби та служби в органах</p>
--	--

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

	<p>місцевого самоврядування з міжнародними стандартами та нормами ЄС, що сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг та створенню реальних (внутрішніх) передумов для вступу України до Європейського Союзу.</p> <p>Основними напрямками гармонізації публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС є: впровадження стандартів дотримання трудових і соціальних прав людини, основоположних свобод; стандартів демократичного/або доброго врядування; стандартів електронного врядування, стандартів управління якістю; стандартів управління людськими ресурсами; стандартів доброчесності; стандартів безперервної освіти дорослих.</p>
--	--

### Список використаних джерел до розділу 8

#### Список використаних джерел до пп. 8.1

1. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» / За матер. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів; ЗНУ, 21.04.2016 р./ Макаренко Л. // Право України. – 2016. – № 5. – С. 190-197. – Режим доступу: [libraryZNU.edu.ua/articles/2106.ukr.html](http://libraryZNU.edu.ua/articles/2106.ukr.html)
2. Шаров Ю.П. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців // Вісник державної служби України. – 2001.– №1. – С. 60-68.
3. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розроб. / авт. кол.: Р.А.Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д.Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
4. Концепція сучасної державної кадрової політики України: наук. вид. / Луговий В.І., Михненко А.М., Сergyгін С.М. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 56 с.
5. Сergyгін С.М. Визначення принципів та сутності інтегрованого інституту публічної служби // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 25 – 35.
6. Савісько С.В. Характеристика ціннісно-сміслової парадигми державної служби України в системі суспільних цінностей // Збірник наукових праць НАДУ. – 2013. – № 2 (5). – С. 28 – 42. – Режим доступу: [znpnadu\\_2013\\_2\\_5.pdf](http://znpnadu_2013_2_5.pdf)
7. Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення для України // Social-science: наук. журнал ун-та «Україна». – 2011. – № 3. – Режим доступу: [www.social-science.com.ua/article/517](http://www.social-science.com.ua/article/517)
8. Мельников О.Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. – Х. : ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2007. – 424 с.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

9. Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції / за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка, В.Ф. Федоренка; матер. круглого столу за між нар. уч. (м. Київ, 05.12.2014 р.). – К. : Вид-во Ліра-К, 2014. – 162 с. – Режим доступу: [www.sig-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf](http://www.sig-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf)

10. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Підхід «новий державний менеджмент» // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 451 – 453.

11. Розвиток системи підготовки та атестації кадрів вищої кваліфікації у сфері державного управління України: зб. інформ.-аналіт. матеріалів: у 2 ч. / за заг. ред. В.В. Толкованова, Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2012. – ч. 2. – 140 с.

12. Сergyin С.М. Принцип компетентності державних службовців // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матер. наук.-практ. конф. 11 груд. 2014 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. проф. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 8-10.

13. Оніщенко Н.М. До питання про дослідження сутності інституту юридичної відповідальності / Н.М.Оніщенко, С.О.Сунегін // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 65. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2014. – 408 с. – С. 3-9.

14. Рачинський А.П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування : навч. посіб. – К.: НАДУ, 2008. – 64 с.

15. Письменний І.В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій : монографія / І.В. Письменний. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 272 с.

16. Крупник А.С. Парадигма соціальна // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 423 – 426; Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011.- 692 с. – С. 442 – 444.

17. Дідок Ю.В. Парадигма // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 439.

18. Надолішній П.І. Парадигма синергетична в державному управлінні // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 440 – 442.

19. Ралдугін Є.О. Парадигма управлінська // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011.- 692 с. – С. 444 – 446.

20. Шевченко М.М. Парадигми війни // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 426 – 427.

21. Шевченко М.М. Парадигми геополітики // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011. - Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 427 - 430.

22. Шевченко М.М. Парадигми міжнародних відносин // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 430 – 431.

23. Туленков М.В. Нова парадигма державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011.- 692 с. – С. 412.

24. Загорський В.С., Ліпенцев А.В. Концепція паблік менеджменту: еволюція підходів до дослідження // Теорія державного управління – практиці державного управління : матер. наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 23 листоп. 2010 р. / за аг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2011. – 80 с., С. 20-30.

25. Колодій А.Ф. Парадигми демократії // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 712 с. – С. 396 – 399.

26. Крупник А.С., Чабанова Ю.В. Парадигма // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 423.



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

27. Квітка С. А. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні / С. А. Квітка, О. О. Соколовська // *Аспекти публічного управління*. – 2015. – № 9. – С. 26–33.

### Список використаних джерел до пп. 8.2, 8.3:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг.ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. - Д.: Монолит, 2009. - 384 с.

2. Войтович Р. В. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції / Р. В. Войтович. // *Вісник НАДУ*. – 2013. – № 2. – С. 14–23.

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, 2012. – Т. 1. – 372 с.

4. Державна служба : навчальний посібник. / Кол. авт.; за заг.ред. проф. С.М.Серьогіна – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с

7. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 61 с.

8. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. – Режим доступу: [hhttp://www.nads.gov.ua](http://www.nads.gov.ua)

9. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140// – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>

10. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Затверджена Указом Президента України від 9 грудня 2011 року №1110/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>

11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. – Офіційний вісник України, 2014 р., № 30, ст. 831.

12. Лахижа М. І. Модернізація державої адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

13. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія / О. А. Линдюк; НАДУ – К. : НАДУ, 2016. – 316 с.

14. Линдюк О. А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби / О. А. Линдюк // Аспекти державного управління : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. - № 4. С. 118–122.

15. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. К.: 2016. – № 9. – С. 9–16.

16. Пахомова Т. І. Модернізація системи державної служби : сучасний вимір / Т. І. Пахомова. // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 22–28.

17. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.

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

19. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

20. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-ХІХ – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

21. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21 берез. 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 451.

22. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. //Вісник державної служби України. – 2000. – № 1. – С. 6-13.

23. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06. 2001р. № 2493/ІІІ . – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

24. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закону України від 09 лютого 2017 р. № 2489 . – Режим доступу : [http : //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

25. Про Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

26. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI - . – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

27. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085 від 9 груд. 2010 р. . – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
28. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 року № 769/2011 . – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
29. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 9 грудня 2011 року №1110/2011 . – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>
30. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI . – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
31. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206 . – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
32. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. №5203 -VI . – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
33. Про стратегію державної кадрової політики на 2012 - 2016 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 . – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
34. Про запобігання корупції: Закон України від 14.09.2014 р. № 5113. – – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
35. Про очищення влади:Закон України від 16.09.2014 р. № 1682. – – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
36. Про затвердження Положення про Національне агентство з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
37. Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020”: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 . – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
38. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
39. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України : Указ Президента України від 31.08.2016 р. № 375/2016 . – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
40. Держава адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
41. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / О. Г. Пухкал. – К., 2011. – 36 с.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

42. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. . — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

43. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

44. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

45. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лист. 2016 р. № 905-р // Урядовий кур'єр від 29.12.2016. – № 247.

46. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. – – Режим доступу : [kmu.gov.ua](http://kmu.gov.ua)

47. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р. – – Режим доступу : [kmu.gov.ua](http://kmu.gov.ua)

48. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р– – Режим доступу : [kmu.gov.ua](http://kmu.gov.ua)

49. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 17 травня 2018 р. № 8369 . — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

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

51. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень : монографія / С. А. Квітка. – Дніпро : «Грані», 2017. – 268 с.

### Список використаних джерел до пп. 8.4.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – С. 1383.

2. Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : Міжнародний документ від 06.05.1999 // Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_040](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_040)

3. Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році : постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 292 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/292-2016-%D0%BF>

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

4. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 № 674 // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547>
5. Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства»: Міжнародний документ, Вимоги [...] від 13.12.1999 № 1999/93/ЄС // Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_240](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240)
6. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Проект Консультативного висновку щодо Закону «Про визначення критерію для обмеження повноважень несення державної служби, доступу до документів та оприлюднення інформації про колабораціонізм із органами державної безпеки» (Закону «Про люстрацію») Колишньої Югославської Республіки Македонія : Висновок № 694/2012. – Страсбург. – 30.11.2012. // Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)).
7. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні // Режим доступу : <http://irgo.org.ua/politika-i-vlast>
8. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток [Текст] : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. : чл.-кор. НАН України, проф. В.С. Загорського, проф. О.Я. Красівського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – 632 с.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. // Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
10. Конвенція МОП N 2 про безробіття 1919 року : Міжнародний документ від 29.10.1919 № 2 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Конвенція про відшкодування працівникам під час нещасних випадків на виробництві N 17 : Міжнародний документ від 10.06.1925 № 17 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_043)
12. Конвенція про відшкодування працівникам під час професійних захворювань N 18 : Міжнародний документ від 10.06.1925 № 18 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_112](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_112)
13. Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів N 3 (укр/рос) : Міжнародний документ від 29.10.1919 № 3 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_315](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_315)
14. Конвенція про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати N 26 : Міжнародний документ від 16.06.1928 № 26 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_196](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_196)
15. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі № 151 : Міжнародний документ від 27.06.1978 № 151 // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
16. Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів N 98 : Міжнародний документ від 01.07.1949 № 98 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>
17. Конвенція про захист заробітної плати N 95 (укр/рос) : Міжнародний документ від 01.07.1949 № 95 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_14](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_14)

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

18. Конвенція про оплачувані учбові відпустки N 140 : Міжнародний документ від 24.06.1974 № 140 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

19. Конвенція МОП N 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року : Міжнародний документ від 22.06.1982 № 158 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_005](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_005)

20. Конвенція МОП N 154 про сприяння колективним переговорам 1981 року : Міжнародний документ від 19.06.1981 № 154 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_006](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_006)

21. Конвенція про оплачувані відпустки N 132 переглянута у 1970 році : Міжнародний документ від 24.06.1970 № 132 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_022](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_022)

22. Конвенція про охорону материнства (переглянута в 1952 році) N 103 (укр/рос) : Міжнародний документ від 28.06.1952 № 103 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_122](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_122)

23. Конвенція про політику в галузі зайнятості N 122 (укр/рос) : Міжнародний документ від 09.07.1964 № 122 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_062](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_062)

24. Конвенція про положення про працю в договорах, що укладаються державними органами влади N 94 : Міжнародний документ від 29.06.1949 № 94 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_226](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_226)

25. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів N 142 : Міжнародний документ від 23.06.1975 № 142 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>

26. Конвенція про скорочення робочого часу до сорока годин на тиждень N 47 (укр/рос) : Міжнародний документ від 22.06.1935 № 47 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_145](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_145)

27. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію N 87 (укр/рос) : Міжнародний документ від 09.07.1948 № 87 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_125](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_125)

28. Конвенція про сприяння зайнятості та захист від безробіття N 168 : Міжнародний документ від 21.06.1988 № 168 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_182](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_182)

29. Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками N 156 : Міжнародний документ від 23.06.1981 № 156 // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

30. Конвенція МОП N 144 «Тристоронні консультації для сприяння застосуванню міжнародних трудових норм» : Міжнародний документ від 21.06.1976 № 144 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

31. Конвенція «Про щорічні оплачувані відпустки» № 52 : Міжнародний документ від 24.06.1936 № 52 // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_003](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_003)

32. Концептуальна модель служб (центрів) супроводу процесу безперервної освіти державних службовців: діагностичні, психологічні, науково-дослідні та методичні рекомендації. – Київ: ПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. – с. 97.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

33. Корсунська Л.М. Корейська концепція SMART-освіти: загальне навчання, цифрові підручники і SMART-школи / Л.М. Корсунська // Режим доступу :

34. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 // Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101)

35. Міжнародний стандарт. Investors in People // Режим доступу : <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard>

36. Міжнародний стандарт. Соціальна відповідальність (SA8000) : міжнародний документ від 01.10.2007 (SA8000:2001) // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07>

37. Модельний кодекс поведінки для державних службовців (додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11.05.2000 №R (2000) 10 щодо кодексів поведінки для державних службовців) // Режим доступу : <http://komitet.in.ua/?p=853>

38. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

39. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22.07.2000 // Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163)

40. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 306 // Режим доступу :

41. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

42. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

43. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

44. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

45. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

46. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271 // Режим доступу :

47. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм : наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16.03.2005 № 62 // Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show>

48. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

---

49. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2011 р. № 1341 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.

50. Про затвердження Переліку тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену частиною першою статті 26 Закону України «Про державну службу» : наказ Нацдержслужби від 06.05.2016 № 97/1328/5 // Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/page>

51. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243 // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/9524>

52. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 289 // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/24895678>

53. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Нацдержслужби від 22.03.2016 № 64 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0567>

54. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 № 72 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>

55. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 231 // Режим доступу :

56. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 230 // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk>

57. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 270 // Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>

58. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 49 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16>

59. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 314 // Режим доступу :

60. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 229 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>

61. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

62. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 48 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>



## Розділ 8. Модернізація публічної служби

63. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?248839311>.

64. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

65. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448 // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>

66. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Нацдержслужби України від 03.03.2016 № 47 // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua//z0438-16>

67. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 50 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>

68. Програма інтеграції України до Європейського Союзу // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>.

69. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/la4>

70. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006 // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

71. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 №344/2013 // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

72. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380.

73. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Режим доступу:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

74. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI // Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

75. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

76. Про соціальний діалог в Україні : Закон від 23.12.2010 № 2862-VI // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.

77. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Режим доступу :<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

78. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

79. Рекомендація щодо професійного навчання N 117 Міжнародний документ від 27.06.1962 № 117 <http://zakon1.rada.gov.ua/>

80. Стандарти європейського врядування : навч. посібник / авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І.А. Грицяка. – Київ : НАДУ, 2011. – 184 с.

81. Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи» : Закон від 05.07.2001 // Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data/base.htm>.

82. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. // Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/>

83. Чихоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н. М. Чихоева // Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?)

84. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01%284ppmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284ppmr.pdf).

85. Швець С.Я. Формування концепції безперервної освіти «Новому століттю – нову освіту» в умовах європейської інтеграції вищої освіти / С.Я. Швець, Д.Є. Швець // Гуманітарний вісник ЗДІА, 2013. – № 55 – Режим доступу : <http://vestnikzgia.com.ua/article/viewFile/242/21790>.

86. Introduction and Implementation of Total Quality Management (TQM) – Режим доступу : <https://www.isixsigma.com/methodology/total-quality-management-tqm/introduction-and-implementation-total-quality-tqm>.

87. ИСО 9000 - Менеджмент качества – Режим доступу : [http://www.iso.org/iso/ru/iso\\_9000](http://www.iso.org/iso/ru/iso_9000).

88. CAF - CommonAssessmentFramework – Режим доступу : <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.

89. SMART / Вікіпедія // Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>

90. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 17.05.2018 8369 // Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpropf3511=64016>

### Запитання для самоперевірки

1. Яка мета реформування публічної служби? Виокремте її позитивні сторони та упущення.

2. Як вплинула адміністративна реформа на публічну службу?

3. У чому полягає необхідність розмежування політичних та адміністративних посад?

4. Як таке розмежування може, на вашу думку, забезпечити реалізацію антикорупційних механізмів в публічній службі?

5. Назвіть ознаки, за якими політичні діячі відрізняються від публічних службовців?

6. Наскільки ефективним, на вашу думку, є запровадження нових технологій оцінювання ефективності публічної служби?

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

---

7. Які напрямки модернізації національної моделі публічної служби доцільно реалізувати в рамках створення моделі державного управління європейського зразка?

8. Які нормативно - правові акти прийнято з метою імплементації Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889?

9. У чому, на Вашу думку, полягає сутність забезпечення якості публічної служби ?

10. Як Ви розумієте термін «врядування»?

11. Які принципи належного врядування Ви знаєте?

12. Розкрийте зміст та основні напрями гармонізації публічної служби із стандартами та нормами ЄС?

13. Назвіть 12-ть принципів «належного врядування».

14. Зазначте основні механізми забезпечення якості публічної служби.

15. Що слід розуміти під поняттями «європейські стандарти публічного управління» та «європейські стандарти публічної служби»? Обґрунтуйте.

16. Що передбачає гармонізація публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС?

17. Які міжнародні норми у сфері трудових і соціальних прав Ви знаєте?

18. Назвіть основні напрями розвитку законодавства про державну службу в Україні визначені Законом України «Про державну службу».

19. Вкажіть, оновлення яких правових передумов передбачає законопроект № 8369 від 17.05.2018, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»?

20. Які європейські стандарти е-урядування були покладені в основу реформи публічної служби?

21. Зазначте основні міжнародні стандарти управління якістю та стандарти управління людськими ресурсами, які можна використовувати для забезпечення якості публічної служби?

22. Назвіть міжнародні стандарти, які визначають загальні засади протидії корупції та які ратифіковані Україною?

23. Як здійснюється забезпечення доброчесності на публічній службі шляхом впровадження європейських стандартів в галузі люстрації?

24. З якою метою та яким чином мають впроваджуватися європейські стандарти освіти на публічній службі?

## Розділ 8. Модернізація публічної служби

### Завдання для самостійної роботи

**Завдання 1.** На прикладі обраної вами країни, обґрунтуйте як відбувається реформування публічної служби в розрізі наступних зрізів: прийняття на публічну службу; реформування оплати праці; протидія корупції; якості надання державних послуг.

**Завдання 2.** На конкретному прикладі діяльності органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування проаналізуйте нормативно-правове забезпечення його функціонування та внесіть пропозиції по його вдосконаленню відповідно до завдань та етапів проведення адміністративної реформи.

**Завдання 3.** Поясніть основні протиріччя, які можуть виникнути в процесі виконання посадових обов'язків заступниками міністрів, які згідно нового законодавства «Про державну службу» віднесені до політичних посад, в контексті потреби дотримання принципу розмежування політичних та адміністративних посад.

**Завдання 4.** З метою упорядкування функцій державного органу в рамках проведення функціонального обстеження складіть паспорт функцій за нижче поданою структурою. Під час заповнення паспортів функцій обсяг змісту сформульованих функцій повинен відповідати обсягу змісту функцій, передбачених відповідним нормативно-правовим актом.

Формулювання функції, закріпленої нормативно-правовими актами за органом виконавчої влади	
Якими нормативними актами регулюється виконання цієї функції?	
Чи є орган виконавчої влади головним виконавцем функції?	
Який структурний підрозділ органу виконавчої влади є головним виконавцем функції?	
Яким є продукт виконання функції?	
Хто є споживачем продукту цієї функції?	
З якими самостійними структурними підрозділами необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
З якими іншими органами виконавчої влади, громадськими організаціями тощо необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
Перед ким звітує орган виконавчої влади щодо результатів виконання функції? Яка періодичність звітування?	
Якими кількісними показниками можна виміряти виконання функції? Вкажіть їх кількість за останній рік, що передус року проведення функціонального обстеження	
Яке ресурсне забезпечення виконання цієї функції (фінансові та/або трудові ресурси)?	

## **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

---

**Завдання 5.** Здійсніть аналіз статей Закону України «Про державну службу» на відповідність принципам належного врядування.

Підготуйте пропозиції щодо забезпечення якості державної служби в умовах її модернізації.

**Завдання 6.** Дослідіть міжнародний досвід впровадження європейських стандартів управління якістю публічної служби на конкретному прикладі обраної Вами країни.

**Завдання 7.** Обґрунтуйте кращі зарубіжні практики управління людськими ресурсами на публічній службі.

### **Напрями магістерських робіт**

1. Реформування публічної служби в Україні у контексті адміністративної реформи.

2. Модернізація публічної служби у контексті реформування державного управління України.

3. Європейські стандарти управління персоналом на публічній службі.

4. Електронне врядування як інструмент професіоналізації публічної служби.

5. Смарт публічна служба: формування та розвиток.

6. Розвиток цифрових технологій на державній службі.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

### Базова

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом України №2222-IV від 8 грудня 2004 року.
2. Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р., № 3723 (втратив чинність).
3. Закон України “Про державну службу від 17.11.2011р. №4050-VI (втратив чинність)
4. Закон України Про державну службу : від 10.12.2015 р. № 889. - ОВУ. – 2016.
5. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р., № 2493
6. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. №5203-VI
7. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” від 27.02.2014 р. № 794.
8. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011р. № 3166.
9. Закону України “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р.№ 5113.
10. Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682.
11. Закон України “Про префектів” (проект)
12. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 09.02.2017 р. (проект)
13. Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004.
14. Концепція розвитку законодавства про державну службу. Затверджено Указом Президентом України від 20.02.2006 р. № 140/2004.
15. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004р. № 746.
16. Концепція реформування системи надання адміністративних послуг (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2006 р. № 90)
17. Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085
18. Указ Президента України “Питання управління державною службою в Україні” від 18.07.2011 р.
19. Указ Президента України “Питання реформування НАДУ при Президентіві України” від 09.12.2011 р.№ 1110.
20. Указ Президента України “Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»” від 05.04.2012р. (втратив чинність)
21. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 01.02.2012.р.

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. №118 «Про примірне положення про центр надання адміністративних послуг».
23. Постанова КМУ «Про затвердження положення про НАДС» від 01.10.2014 р.
24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, у 2016 році» № 268 від 06.04.16 р.
25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» № 270 від 06.04.16 р.
26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» №271 від 06.04.16 р.
27. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям» № 289 від 06.04.16 р.
28. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» № 292 від 06.04.16 р.
29. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах» № 298 від 20.04.16 р.
30. Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» № 304 від 20.04.16 р.
31. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями № 306 від 20.04.16 р.
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» № 314 від 20.04.16 р.
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додатки 1 і 3 до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 292» - № 322 від 05.05.16 р.
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці працівників патронатних служб в державних органах» № 323 від 05.05.16 р.
35. Розпорядження КМУ від 18 березня 2015 р. № 227-р «Про стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування».
36. Розпорядження КМУ « Про Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки» від 24.06.2016 р. № 474-р
37. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових

осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 р. № 974-р.

38. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 01 грудня 2017 р. № 844-р.

39. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 р. № 1013-р.

40. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу» № 393 від 24.06.2016 р.

41. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Типове положення про службу управління персоналом державного органу» - № 47 від 03.03. 2016 р.

42. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Порядок стажування державних службовців» - № 48 від 03.03. 2016 р.

43. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами» - № 49 від 03.03. 2016 р.

44. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Типові правила внутрішнього службового розпорядку» - № 50 від 03.03. 2016 р.

45. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців» - № 64 від 22.03.2016 р.

46. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» № 72 від 06.04.2016 р.

47. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про Перелік тестових завдань для кандидатів, які пройшли перевірку документів, передбачену частиною першою статті 26 Закону України «Про державну службу» - № 97/1328/5 від 06.05.16

48. Наказ Нацагентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку оформлення та направлення (вручення) вимоги про скасування рішень державних органів та їх посадових осіб з питань державної служби, які суперечать законодавству в частині реалізації громадянами права на державну службу, про усунення порушень прав державного службовця або про скасування результатів конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби» від 15.05.2016 № 110.

49. Антонова О.В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія / О.В. Антонова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 340 с.

50. Гурне Берnard. Державне управління. – К.,1993.



51. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.

52. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: Монографія / За ред. д. держ.упр., проф. Олуйка В.М. – К. : НАДУ, 2008. – 480 с.

53. Державна служба в Україні: соціально-правовий та організаційний аспекти : навч. посіб. / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, Р. А. Науменко та ін. ; за заг. ред. Р. А. Науменко, Л. М. Гогіної. – К. : НАДУ, 2011 – 204 с. (Рекомендовано МОН, лист № 1/11-1986 від 13 жовтня 2011 р.)

54. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / за ред. проф. Михненка А.М. // А.М. Михненко. О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. – 3-е вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, – 2012. – 529 с. (Рекомендовано МОН, лист № 1/11-6339 від 19 липня 2011 р.)

55. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – Київ : НАДУ, 2016. – 296 с.

56. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації [Текст] : моногр. / О. А. Линдюк. – К. : НАДУ, 2016. – 316 с.

57. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К. 1997, – 71 с.

58. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

59. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

60. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. /К.О. Вашенко, С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська, Н.Г. Сорокіна [та ін. ] ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.

61. Райт Глен. Державне управління. – К., 1993

62. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: колект. моногр. / С.М. Серьогін, Є.І.Бородін, Н.А. Липовська, І.І.Хожило [та ін. ] за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. - 274 с.

63. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: Монографія. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.

64. Лідерство та управлінська еліта: навч. посіб. / А.М. Михненко, Н.Т. Гончарук, Е.М. Макаренко. - Київ:НАДУ, 2011. - 292 с.

#### **Допоміжна**

65. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н.Р.Нижник, Н.Т.Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384 с.

66. Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології: монографія / Артеменко Н.Ф., Гончарук Н.Т. - ДРІДУ НАДУ, 2012. - 184 с.
67. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
68. Ботвінов Р.Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія / Ростіслав Геннадійович Ботвінов. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 288 с.
69. Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Василевська Т.Е. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.
70. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні // Аспекти публічного управління. – Д. : Грані, 2018. -Том 6, № 1-2 . – С.42-51.
71. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Адміністративна реформа в Україні: чинники стримування та успіху / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Державне управління та місцеве самоврядування – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 4(11). – С. 3–11.
72. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Визначення сутності поняття „еліта” в контексті управління суспільством / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2009. – № 4 (27). – С. 3–13.
73. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Вища управлінська еліта на сучасному етапі державотворення / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 5–10.
74. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Вісник НАДУ. – К. : НАДУ, 2010 – № 3 – С. 5–13.
75. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Портрет керівника в державному управлінні: соціально-психологічний аспект / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Вісн. НАДУ. – К. : НАДУ, 2010 – № 2 – С. 57–65.
76. Гончарук Н. Т. Напрями законодавчого забезпечення державної служби в Україні в контексті її адаптації до стандартів ЄС / Н. Гончарук, Ю. Кізілов // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 13-ї наук.-практ. конф. (19 трав. 2016 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 84 – 87.
77. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: колективна монографія / С. М. Сergyгін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська та ін. // за заг. ред. Сergyгін С. М. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. – 253 с.
78. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
79. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. :

НАДУ, 2011. – Т. 3 : Історія державного управління / наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с.

80. Кізілов Ю. Напрями вдосконалення проходження державної служби в Україні в умовах її модернізації / Ю. Кізілов // *Jurnalul juridic national: teorie si practica = Национальный юридический журнал: теория и практика.* – 2016. – № 3. – С. 30 – 36.

81. Квітка С. А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. // *Аспекти публічного управління.* – 2016. – № 8. – С. 5–15.

82. Квітка С. А. Глобальне громадянське суспільство: між національними державами і транснаціональними корпораціями // *Аспекти публічного управління* – 2017. – № 3–4. – С. 65–76.

83. Квітка С. А. Державне управління та цикли в розвитку суспільства / С. А. Квітка // *Аспекти публічного управління.* – 2017. – № 10. – С. 5–9.

84. Квітка С. А. Government relations та державне управління в Україні: новітні форми взаємодії влади та бізнесу / С. А. Квітка // *Аспекти публічного управління.* – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 94–103.

85. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в умовах чинного Закону України «Про державну службу» / Ю. Ю. Кізілов // *Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф. (11 листоп. 2016 р., м. Дніпро) / за заг. ред. С.М. Сербогіна.* – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Режим доступу : [www.dbuara.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2016\\_11\\_11\\_material\\_dums.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/konf/konf_dridu/2016_11_11_material_dums.pdf).

86. Кізілов Ю. Ю. Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців як складова процесу проходження державної служби в Україні / Ю. Ю. Кізілов // *Держава та регіони. Серія : «Державне управління».* – 2016. – № 2 (54). – С. 111 – 117.

87. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С.О. Кравченко – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

88. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія / В. С. Куйбіда, О.В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г., 2016. – 271 с.

89. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

90. Летучий Д.М. Інтегрування стилів управління як засіб підвищення ефективності державної служби» / Летучий Д.М., Гончарук Н.Т. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 164 с.

91. Місцеве самоврядування в Україні: навч. посібн.для слухачів маг.програми за спец. «Державне управління» / кол. авт. за ред. В.М.Скрипничука . – Івано-Франківськ: місто НВ, 2013. - 788 с.

92. Михненко А. М. Державна кадрова політика: концептуальні основи, цілі, зміст і завдання / А.М. Михненко, Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // *Менеджер.* – 2005. – Вип. 3 (33). – С. 20–26.

93. Михненко А. А. Основні моделі розвитку управлінських еліт на сучасному етапі суспільного прогресу / А. А. Михненко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – К. : НАДУ. – 2010. – № 4. – С. 9–14.
94. Михненко А. М. Вплив управлінської еліти України на ефективність державного управління // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2010. – № 3. – С. 143–158.
95. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні : навч. посіб. – К.: «Центр учбової літератури», 2012. – 368 с.
96. Організація роботи голови районної державної адміністрації: практичні поради : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : М. М. Білинська, В. М. Вакуленко, Т. Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – Вид. 2-ге, допов. – К. : НАДУ, 2010. – 128 с.
97. Організація роботи: практичні поради сільському, селищному голові: практ. посібн. / За заг. ред. В.В. Зайчука, Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудиус. Харків: Видавничий будинок “Фактор”, 2010, - 672 с.
98. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання. – К., 2005. – 236с.
99. Петренко О. Морально-етичні засади формування інституту публічної служби в Україні / О. Петренко // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 4 (30). – С. 226 – 233.
100. Пірен М. Елітологія : підручник. – К. : «Талком», 2014. – 312 с. Планування роботи місцевої державної адміністрації : навч.-метод. матеріали / уклад. : М. М. Білинська, І. Г. Сурай ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 52 с.
101. Прудиус Л.В. Управління якістю державної служби України : монографія / Леся Василівна Прудиус – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 280 с.
102. Розвиток лідерства /за ред. І. Ібрагімової. К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
103. Савченко-Сватко О.М. Аудит персоналу в органах місцевого самоврядування України: форми, методи, технології: монографія / О.М. Савченко-Сватко, Н.Т. Гончарук. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 216 с.
104. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія. – К. : ЦП «КОМПРИНГ», 2012. – 332 с.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

### ВСТУП

Сергій Михайлович СЕРЬОГІН, доктор наук з державного управління, професор, директор ДРІДУ НАДУ при Президентові України; Іван Іванович ШПІТУН, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

#### Розділ 1. Теоретичні засади публічної служби

**1.1.** Сергій Михайлович СЕРЬОГІН, доктор наук з державного управління, професор, директор ДРІДУ НАДУ при Президентові України;

**1.2.** Наталія Анатоліївна ЛИПОВСЬКА, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ; Ростислав Геннадійович Ботвінов, к.ю.н., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**1.3.** Наталія Анатоліївна ЛИПОВСЬКА, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ; Іван Іванович ШПІТУН, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**1.4.** Сергій Аркадійович МОГИЛЬНИЙ, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

#### Розділ 2. Правові засади публічної служби

**2.1.** Сергій Михайлович СЕРЬОГІН, доктор наук з державного управління, професор, директор ДРІДУ НАДУ при Президентові України; Наталія Анатоліївна ЛИПОВСЬКА, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ; Ростислав Геннадійович Ботвінов, к.ю.н., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**2.2.** Ігор Валентинович ШПЕКТОРЕНКО, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**2.3.** Оксана Станіславівна ПЕТРЕНКО, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ; Вікторія Василівна ЛЮЛА, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**2.4, 2.5.** Іван Іванович ШПІТУН, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

### **Розділ 3. Професіоналізм публічних службовців**

**3.1., 3.2., 3.4.** Ігор Валентинович ШПЕКТОРЕНКО, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**3.3.** Ігор Володимирович ПИСЬМЕННИЙ, доктор наук з державного управління, професор, декан факультету публічного управління ДРІДУ НАДУ; **Сергій Андрійович КВІТКА**, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ;

### **Розділ 4. Система управління персоналом на публічній службі**

**4.1. – 4.4.** Катерина Володимирівна КОМАРОВА, к.е.н., доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

**4.5., 4.6.** Наталія Трохимівна ГОНЧАРУК, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України; **Інна Геннадіївна СУРАЙ**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентіві України.

### **Розділ 5. Організаційний аспект управління персоналом: культура, команди, комунікації**

**5.1. – 5.3.** Катерина Володимирівна КОМАРОВА, к.е.н., доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

**5.4.** Ольга Валеріївна АНТОНОВА, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

### **Розділ 6. Професійне навчання публічних службовців в Україні**

**6.1.** Сергій Михайлович СЕРЬОГІН, доктор наук з державного управління, професор, директор ДРІДУ НАДУ при Президентіві України; **Євгеній Іванович БОРОДІН**, доктор історичних наук., професор, перший заступник директора ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

**Наталія Анатоліївна ЛИПОВСЬКА**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**6.2.** Євгеній Іванович БОРОДІН, доктор історичних наук., професор, перший заступник директора ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

Тетяна Миколаївна ТАРАСЕНКО, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

**6.3.** Євгеній Іванович БОРОДІН, доктор історичних наук., професор, перший заступник директора ДРІДУ НАДУ при Президентові України;

Ірина Іванівна ХОЖИЛО, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

Тетяна Миколаївна ТАРАСЕНКО, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ.

### **Розділ 7. Зарубіжний досвід організації та функціонування публічної служби**

Леонід Львович ПРОКОПЕНКО, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

### **Розділ 8. Модернізація публічної служби**

**8.1.** Ольга Валеріївна АНТОНОВА, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;

**8.2-8.3.** Наталія Трохимівна ГОНЧАРУК, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України;

**8.4.** Леся Василівна ПРУДИУС, доктор наук з державного управління, заступник директора з наукової роботи та навчальної роботи Всеукраїнського Центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Навчальне видання

С. М. СЕРЬОГІН, Н. А. ЛИПОВСЬКА, Є. І. БОРОДІН та ін.

## **Публічна служба**

Навчальний посібник  
2-ге видання

*За загальною редакцією С. М. Серьогіна*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

---

Підписано до друку 19.12.2019. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний, друк різнограф.  
Ум. друк. арк. 22,08. Обл.-вид. арк. 22,48. Замовлення № 45/19. Тираж 100 пр.

---

Видавництво «Грані»  
49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, 12 д, к. 8  
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК № 2131 від 23.02.2005  
[www.grani-print.dp.ua](http://www.grani-print.dp.ua) [granidp@gmail.com](mailto:granidp@gmail.com)