

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

_____ д.е.н., доц. Н.М.Грущинська

«_____» _____ 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ

«МАГІСТР»

**«ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ
В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД»**

Виконавець:

Радкевич Вікторія Павлівна

Керівник:

Дейнега Ірина Іванівна

кандидат історичних наук,
професор кафедри публічного управління та адміністрування

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти

Кафедра публічного управління та адміністрування

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

Освітньо-
професійна
програма

Менеджмент в органах публічного
управління

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання дипломної роботи

Радкевич Вікторії Павлівни

1. Тема дипломної роботи «**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**» затверджена наказом ректора від
2. Термін виконання роботи: 01.11.2020 рік
3. Вихідні дані до роботи: державна кадрова політика: поняття, принципи, завдання, правове забезпечення державної кадрової політики в Україні, зарубіжний досвід формування та реалізації державної кадрової політики.
4. Зміст пояснювальної записки на тему: «Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід».
5. Презентація основних результатів дипломної роботи в електронному вигляді. Розроблена презентація в Microsoft Office Power Point, складає 15 слайдів.

Календарний план-графік

№з/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Вивчення літературних джерел з предмету дослідження		Виконано
2.	Збір і вивчення матеріалів досліджуваного органу влади		Виконано
3.	Написання та затвердження плану роботи		Виконано
4.	Написання вступу та визначення актуальності магістерської роботи		Виконано
5.	Ознайомлення наукового керівника з розгорнутим планом магістерської роботи		Виконано
6.	Оформлення першого розділу: «Теоретичні і правові засади формування та реалізації державної кадрової політики»		Виконано
7.	Оформлення другого розділу: «Особливості формування та реалізації кадрової політики в органах державної влади і органах місцевого самоврядування»		Виконано
8.	Оформлення третього розділу: «Напрями удосконалення кадрової політики в органах публічної влади»		Виконано
9.	Оформлення магістерської роботи		Виконано
10.	Попередній захист магістерської роботи		Виконано
11.	Передача магістерської роботи рецензенту для рецензування (за 10 днів до захисту)		
12.	Передача магістерської роботи науковому керівникові для написання відгуку (за 7 днів до захисту)		

Керівник дипломної роботи (проекту) _____ І.І.Дейнега

Завдання прийняв до виконання _____ В.П.Радкевич

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід»: 116 сторінок, 64 використаних джерел.

Перелік ключових слів (словосполучень): державна кадрова політика, правове забезпечення державної кадрової політики, організаційно-правові форми управління кадровою політикою, пріоритети розвитку кадрової політики.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади.

Предметом дослідження виступають наукові положення з визначеної проблематики, нормативно-правові акти України, що регулюють суспільні відносини у сфері формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади, а також практика їх застосування.

Метою дипломної роботи є виявлення особливостей формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади на підставі комплексного аналізу існуючих наукових положень, законодавства, практики України й зарубіжних держав, а також формування відповідних наукових висновків, розроблення рекомендацій у цій сфері.

Методи дослідження. У магістерській роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що дало змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність сформульованих висновків. Методологічну основу магістерського дослідження становлять діалектичний метод наукового пізнання, системний та структурно-функціональний підходи до аналізу управлінських явищ і процесів. Для вирішення поставлених завдань у роботі застосовано також комплекс взаємопов'язаних наукових методів, зокрема: методи аналізу і синтезу, метод системного узагальнення, статистичний метод.

Матеріали дипломної роботи рекомендується використовувати у подальших наукових дослідженнях; при підготовці нових та внесенні змін до

чинних актів законодавства, а також у практиці реалізації такого законодавства;
у навчальній діяльності під час викладання відповідних дисциплін.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ	11
1.1. Державна кадрова політика: поняття, принципи, завдання	11
1.2. Правове забезпечення державної кадрової політики в Україні	20
1.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної кадрової політики	31
Висновок до 1 розділу	47
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	48
2.1. Сучасний стан формування державної кадрової політики в органах державної влади і органах місцевого самоврядування	48
2.2. Організаційно-правові форми управління кадровою політикою в органах державної влади і органах місцевого самоврядування	63
2.3. Правові засади вступу на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування	75
Висновки до 2 розділу	88
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	89
3.1. Проблемні сфери кадрової політики в органах публічної влади	89
3.2. Пріоритети розвитку кадрової політики в органах публічної влади	97
Висновок до 3 розділу	105
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	106
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	111

ВСТУП

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

У рамках проведення адміністративної реформи було розроблено низку документів, які стосуються певних аспектів державної кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування. Серед основних потрібно виділити Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. як найбільш актуальний для сучасного етапу розвитку України документ, а також такі законодавчо-правові акти, як закони України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

Стратегією державної кадрової політики України визначено основні напрями кадрових реформ в усіх сферах суспільного життя, вагоме місце серед яких відводиться сфері державного управління, оскільки від професіоналізму кадрового потенціалу державного управління залежить конкурентоспроможність держави і сталий соціально-економічний розвиток.

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх людського ресурсного забезпечення, що потребує відповідної роботи з кадрами, яка являє собою планований і контролюючий процес, спрямований на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, у тому числі й у кадровій політиці, зумовлюють посилення уваги

до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. Особливого значення набуває аналіз проблем формування і реалізації державної кадрової політики в органах публічної влади, оскільки від кадрового потенціалу залежить успіх здійснення політики держави в цілому. Такий аналіз дає змогу оцінити ефективність державної кадрової політики, визначити її нові напрями та пріоритети.

Теоретичною базою магістерської роботи стали праці представників вітчизняної й зарубіжної науки, зокрема: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Борденюка, С. Вдовенка, З. Гладуна, О. Дьоміна, Я. Жовнірчика, Ю. Ковбасюка, А. Крусяна, Г. Лелікова, В. Лобанова, В. Лугового, В. Малиновського, Т. Мотренка, П. Надолішнього, Н. Нижника, О. Носик, О. Оболенського, В. Олуйка, Т. Пахомової, С. Серьогіна та інших провідних вчених.

Метою магістерської роботи є виявлення особливостей формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади на підставі комплексного аналізу існуючих наукових положень, законодавства, практики України й зарубіжних держав, а також формування відповідних наукових висновків, розроблення рекомендацій у цій сфері.

Зазначена мета зумовила наступні **завдання дослідження**:

- визначити поняття, принципи, завдання державної кадрової політики;
- проаналізувати правове забезпечення державної кадрової політики в Україні;
- розкрити зарубіжний досвід формування та реалізації державної кадрової політики;
- охарактеризувати сучасний стан формування державної кадрової політики в органах державної влади і органах місцевого самоврядування;
- дослідити організаційно-правові форми управління кадровою політикою в органах державної влади і органах місцевого самоврядування;
- проаналізувати правові засади вступу на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування;

- окреслити проблемні сфери кадрової політики в органах публічної влади;
- визначити пріоритети розвитку кадрової політики в органах публічної влади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади.

Предметом дослідження виступають наукові положення з визначеної проблематики, нормативно-правові акти України, що регулюють суспільні відносини у сфері формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади, а також практика їх застосування.

Методи дослідження. У магістерській роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, що дало змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність сформульованих висновків. Методологічну основу магістерського дослідження становлять діалектичний метод наукового пізнання, системний та структурно-функціональний підходи до аналізу управлінських явищ і процесів. Для вирішення поставлених завдань у роботі застосовано також комплекс взаємопов'язаних наукових методів, зокрема: методи аналізу і синтезу, метод системного узагальнення, статистичний метод тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що на основі комплексного теоретичного дослідження проблем формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади, аналізу існуючих наукових положень, норм законодавства, практики у досліджуваній сфері сформовано відповідні наукові висновки та розроблено рекомендації у цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані: у подальших наукових дослідженнях; при підготовці нових та внесенні змін до чинних актів законодавства, а також у практиці реалізації такого законодавства; у навчальній діяльності під час викладання відповідних дисциплін.

Структурно робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, узагальнюючих висновків, списку використаних джерел (64 найменування). Загальний обсяг роботи становить 116 сторінок, з них 4 – список використаних джерел.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Державна кадрова політика: поняття, принципи, завдання

Радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя України за роки незалежності, у тому числі й у кадровій політиці, зумовлюють посилення уваги до осмислення цих змін, аналізу існуючих проблем та визначення шляхів їх подальшого вирішення. Особливого значення набуває аналіз проблем формування і реалізації державної кадрової політики в органах влади, оскільки від кадрового потенціалу залежить успіх здійснення політики держави в цілому. Такий аналіз дає змогу оцінити ефективність державної кадрової політики, визначити її нові напрями та пріоритети.

Кадрова політика за своїм призначенням, змістом і роллю в системі державного управління є найважливішим соціально-політичним явищем у житті та діяльності будь-якої держави й суспільства. Для її успішного втілення в життя, насамперед, необхідне теоретичне обґрунтування державної кадрової політики.

Основи теорії кадрової політики в нашій країні стали предметно досліджувати порівняно недавно. За радянських часів ця тема була закритою. У кращому випадку можна було в науковому плані говорити про форми й методи реалізації державної кадрової політики на рівні молодшої та середньої управлінської ланки. Унаслідок конфіденційності теми мова про формування кадрової політики на державному рівні не йшла. У сучасних умовах ситуація змінилася. Проблеми кадрової політики стали одними з найбільш актуальних у державному управлінні, адміністративному й трудовому праві, соціології управління, політології, історії.

Серед українських науковців, які досліджують теоретичні основи державної кадрової політики, слід виділити: К. Ващенко, О. Дьоміна, Я. Жовнірчика, Ю. Ковбасюка, Г. Лелікова, В. Малиновського, В. Олуйка,

Ю. Сурміна. Значний внесок у розвиток теорії кадрової політики держави зробили такі російські вчені, як: Е. Охотський, В. Черепанов, М. Шедій та інші. Підходи до вивчення державної кадрової політики розвивали у своїх теоріях А. Адлер, Т. Адорно, М. Вебер, Р. Даль, Г. Лассуел, К. Маркс, Г. Маркузе, Р. Міхельс, Г. Моска, В. Парето, Б. Скінер, З. Фрейд, Е. Фромм, К. Юнг.

Єдиного визначення державної кадрової політики в літературі та законодавстві не існує. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а, по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики [27, с. 115].

У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., яка була затверджена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 (втратив чинність), зазначено, що державна кадрова політика – це стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

В енциклопедичному словнику з державного управління запропоновано розширене його визначення: «Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку та використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади» [17, с. 305].

В. Малиновський тлумачить державну кадрову політику як стратегічну діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання й функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них повноважень [30, с. 54].

На думку дослідника І. Мельника: «державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного

апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень» [31].

Відповідно до поглядів В. Олуйка, державна кадрова система – це система організаційних, правових та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави [34, с. 21].

О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко під державною кадровою політикою розуміють державну стратегію, що виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегію формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх людських ресурсів держави. Тільки на загальнодержавному рівні кадрова політика як частина державної політики в цілому є інтегральним відображенням групових, місцевих, корпоративних та інших інтересів, стає власне політичною стратегією [15].

За визначенням В. Приходько, державна кадрова політика визначає місце й роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями та принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінювання, шляхи вдосконалення підготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання кадрового потенціалу [41].

Є. Охотський головним змістом державної кадрової політики вбачає адекватні заходи з розвитку кадрового потенціалу, оволодіння сучасними формами й методами підбору, використання та оцінювання кадрів, заходи щодо мотивації праці, формування резерву й організації професійного навчання кадрів [37, с. 494].

На думку Ю. Ковбасюка, державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку й раціонального використання кадрів, усіх

трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [7, с. 3].

З багатьох підходів до визначення цього явища оптимальним, на наш погляд, є таке: державна кадрова політика – це цілеспрямована загальнодержавна стратегія, яка розрахована на тривалий період діяльності держави, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [20, с. 103].

Кадрова політика – явище багаторівневе. Існує загальнонаціональна кадрова політика, зумовлена історичними та політичними традиціями, менталітетом народу, уподобаннями політичних лідерів. Розрізняють державну та регіональну кадрову політику, а також кадрову політику в органах місцевого самоврядування. У недержавному, приватному секторі є своя корпоративна, приватна та навіть особиста кадрова політика.

У загальнонаціональній кадровій політиці кадрова політика держави посідає центральне місце, оскільки держава є ядром політичної системи суспільства. Головна вимога до всіх рівнів кадрової політики полягає в тому, що вони не повинні суперечити ні концептуально, ні нормативно державній кадровій політиці.

Кадрова політика як соціальне явище, маючи багаторівневу структуру, значно ширше за змістом, ніж державна кадрова політика, де суб'єктом виступає держава, яка не може виключно на себе брати розв'язання всіх кадрових проблем. Кадрова політика відображає закономірності розвитку об'єктивних кадрових процесів, зв'язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи [24, с. 69].

Формування державної кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог за умови послідовної реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів. У розробці державної кадрової політики важливо вирізняти окремі етапи:

- розробку кадрової доктрини;
- вироблення концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);
- розробку програм (цільових, комплексних та ін.);
- розробку та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, розв'язання її окремих проблем.

Розроблення концептуальних засад державної кадрової політики потребує врахування: наукових принципів пізнання соціальних явищ (системність, історизм, соціальна детермінованість); критичного осмислення та творчого застосування накопиченого наукового знання в галузі управління та кадрової діяльності; реального стану кадрового корпусу держави; критичного аналізу зарубіжного досвіду роботи з кадрами, його адаптації в Україні, беручи до уваги традиції та особливості менталітету.

Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси:

- системність, що враховує різні аспекти кадрових питань – економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;
- наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;
- єдність та багаторівневість щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;
- перспективність, що визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;

- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;
- моральність – виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;
- законодавча забезпеченість.

Основними принципами кадрової політики є соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення; збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізм; збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальність держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерство держави і недержавного сектору; безперервність навчання.

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

Кадрова політика має бути:

- складовою державної політики;
- науково обґрунтованою, враховувати потреби держави в кадрах у перехідний період;
- послідовною та етапною у вирішенні стратегічних завдань;
- орієнтованою на відродження і сталий розвиток України, а також на залучення до державної служби професійно підготовлених, патріотичних та моральних людей з новаторськими творчими прагненнями і мотивацією;

– об'єктивною, всебічною, комплексною, тобто такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами та має враховувати різні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні та ін.);

– єдиною для всієї України, але водночас багаторівневою (державною, регіональною, місцевою), охоплювати весь кадровий корпус, усі кадрові процеси незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них;

– перспективною, тобто мати запобіжний та випереджальний характер, розрахований на формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу, в тому числі зміни змісту й характеру праці чиновників;

– демократичною за цілями, соціальною базою і механізмом вирішення кадрових проблем;

– досить гнучкою, тобто, з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні надії працівників, а з другого – динамічною, тобто коригуватися відповідно до зміни тактики залежно від ситуації;

– спрямованою на індивідуальний підхід до персоналу;

– духовно-моральною, виховувати в кожному державному службовці патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правоті й громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;

– правовою: здійснюватися у межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань;

– враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід [22, с. 126].

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення:

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

в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

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

в організаційному аспекті – розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

– розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів;

– відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

– формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління;

– посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження;

– впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному секторі економіки;

– відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

– державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу;

– підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [20, с. 82].

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною ролі державної кадрової політики у сфері державного управління.

Перехід до нової управлінської практики вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, які мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме побудові ефективної держави.

Принагідно зазначимо, що однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в системі державного управління, оскільки саме практична діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних питань у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу.

Кадрове забезпечення державного управління, місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою чинників, насамперед:

недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери державного управління;

нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;

непрозорістю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кадровій сфері;

низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;

недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;

непрестижністю державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву;

недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів державної

влади, органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи [4, с. 78].

У зв'язку з цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дійової кадрової системи, упровадження нових кадрових технологій. Стратегія державної кадрової політики виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, визначає основи формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх людських ресурсів держави.

1.2. Сучасний стан правового забезпечення державної кадрової політики в Україні

При дослідженні державної кадрової політики концептуально важливим є виокремлення особливостей її правового забезпечення, зокрема, в частині: забезпечення права вільного доступу громадян України до державної служби; врегулювання процедури відбору претендентів і прийому кандидатів на державну службу шляхом конкурсів, стажування, створення правового підґрунтя функціональної діяльності управлінських кадрів органів виконавчої влади; забезпечення службової кар'єри, просування по службі, удосконалення компетентнісного рівня державних службовців; регулювання соціально-правових гарантій тощо.

За роки незалежності України розроблено низку нормативно-правових документів, що визначають правові засади кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування у сфері державного управління. Зокрема:

– Закони України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII (втратив чинність); «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII; «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95–ВР; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493–III; «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206–VI (втратив чинність); «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII; «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 р. № 4312–VI; «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 р. № 4722–VI (втратив чинність); «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794–VII; «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166–VI; «Комплексна програма підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. № 1212/200 (втратив чинність) та ін., які передбачають становлення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, її кадрового потенціалу;

– Укази та Розпорядження Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, а саме: «Стратегія державної кадрової політики 2012–2020 роки» від 1 лютого 2012 р. № 45/2012; «Про Програму кадрового забезпечення державної служби і програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95; Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 12 березня 2012 р. № 187; «Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики» від 12 серпня 2010 р. № 806/2010; «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади» від 20 вересня 1995 р. № 747; «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ й організацій» від 19 травня 1995 р. № 381/95 та ін.;

– постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки», «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 7 липня 2010 р. № 564; «Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри» від 21 серпня 1997 р. № 918; «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади» від 20 вересня 1995 р. № 747; «Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р. № 912; «Про затвердження Положення про порядок стажування в державних органах» від 1 грудня 1994 р. № 804; «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169; «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р; «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р; «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ» від 11 листопада 2016 р. № 905-р та ін.

Разом із тим, на сьогодні правове забезпечення кадрової політики в державному управлінні зберігає колізійний і архаїчний характер. Виникли і продовжують розвиватись кризові явища, такі як: відсутність дієвого механізму, процедур та стандартів щодо управління персоналом як на державній службі, так і в органах місцевого самоврядування; усе більше кадрова політика розглядається як «кишеньковий механізм», «кумівство» та «панібратство» у боротьбі за владу; превалювання приватних ідеологічних чи корпоративних інтересів; слабка інституційна спроможність тощо. Зауважимо, що перелік проблем не вичерпаний. Однак підкреслимо, що перші кроки на шляху до реформування та модернізації системи державного управління вже зроблено [7, с. 78].

Важливим документом, що визначив мету, цілі та першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика, була «Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки». Серед головних причин, що зумовили необхідність розроблення цієї Стратегії, можна виділити такі:

стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі;

відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях з відповідним

освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;

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

недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики [7, с. 79].

Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки передбачалося реалізовувати за такими основними напрямками:

1) за напрямом підготовки кадрів: прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави; формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою відповідно до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку; розроблення національної системи оцінювання якості освіти; проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти; створення сучасної методики розроблення державних стандартів професійно-технічної освіти; розроблення державних стандартів з нових робітничих професій, оновлення діючих державних стандартів; підвищення престижу робітничих професій; реформування системи професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти з метою забезпечення здобуття якісної освіти;

налагодження взаємодії держави та суб'єктів підприємницької діяльності для створення сучасної системи підготовки кваліфікованих робітників, інженерно-технічних працівників і працівників сфери обслуговування; напрацювання механізму державного гарантування працевлаштування та кар'єрного росту після здобуття післядипломної освіти; утворення та формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ, забезпечення підготовки таких громадян до роботи у пріоритетних сферах державного управління; удосконалення законодавства з метою спрощення умов та процедури ліцензування діяльності з надання освітніх послуг для забезпечення оперативного реагування навчальних закладів на потреби ринку праці;

2) за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів: реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою; формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців; запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів;

3) за напрямом державного регулювання професійної діяльності: детінізація ринку праці, попередження зловживань роботодавців у трудових відносинах з працівниками, зокрема при вирішенні питань прийняття на роботу, організації та оплати праці; перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді; супроводження кар'єрного росту працівників для забезпечення постійного

вивчення рівня їх особистого розвитку з метою підготовки пропозицій щодо можливості професійного зростання та додаткового навчання; створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва; запровадження періодичного оцінювання результатів професійної діяльності працівників, що включатиме проведення оцінки рівня досягнутих результатів професійної діяльності, кваліфікаційного розвитку та забезпечення матеріального стимулювання за результатами оцінювання; удосконалення механізму конкурсного відбору на зайняття посад, призначення на які відповідно до законодавства здійснюється на конкурсній основі; удосконалення системи оплати праці з урахуванням змісту та обсягу виконуваної роботи, її складності, рівня відповідальності та особистого внеску працівника в загальні результати роботи; створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; подолання існуючого дисбалансу в оплаті праці працівників вищих і нижчих категорій;

4) за напрямом соціального захисту працівників: створення ефективної, реально діючої системи соціального захисту населення від соціальних ризиків та загроз; забезпечення зростання реальної заробітної плати, додержання державних гарантій оплати праці, недопущення встановлення заробітної плати працівникам нижче прожиткового мінімуму, визначеного законом; подолання негативних тенденцій щодо виникнення заборгованості із заробітної плати; реформування системи соціального страхування; розроблення заходів соціального захисту, зокрема, щодо забезпечення працевлаштування осіб перед пенсійного віку; відновлення та збільшення відомчого житлового фонду, розроблення ефективного механізму пільгового кредитування для придбання житла; створення умов для розвитку соціальної інфраструктури на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності; гарантування безпечних умов праці у виробничій та невиробничій сферах; забезпечення гендерної рівності; створення належних умов для поєднання жінками професійних і сімейних обов'язків;

5) за напрямом забезпечення зайнятості населення: гарантоване забезпечення молоді першим робочим місцем; формування здатності населення до трудової мобільності, здобуття нових знань, умінь і навичок відповідно до вимог інноваційних тенденцій розвитку економіки; ефективне використання трудових ресурсів у регіонах; впровадження механізмів ефективного перерозподілу робочої сили між трудонедостатніми та трудонадлишковими регіонами; удосконалення існуючої системи державної служби зайнятості населення з урахуванням кращого світового досвіду роботи бірж праці та центрів зайнятості населення; недопущення нелегальної зайнятості населення, зменшення міграційних потоків за кордон; розроблення механізмів соціальної адаптації осіб, що відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, шляхом залучення їх до суспільно корисної праці протягом місяця з дня звільнення; поширення практики проведення регіональних ярмарків вакансій;

б) за напрямом модернізації кадрових служб: реорганізація кадрових служб у служби персоналу; покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного росту; розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом; запровадження технологій електронного урядування; вдосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом.

Проте зауважимо, що експертами та науковцями у процесі розробки Стратегії далеко не повною мірою враховані важливі питання статусу державних службовців; матеріальної і соціальної захищеності; системи відбору, призначення на посаду, просування по службі, ротації кадрів та забезпечення успішності професійної діяльності; цілісної і дієвої системи планування, оцінювання та стимулювання, що є запорукою формування престижності та конкурентоспроможності державного управління на ринку праці [23, с. 114].

Аналізуючи правові засади організації сучасної кадрової політики в державному управлінні, важливу роль необхідно відвести Закону України «Про

державну службу». Звернемо увагу, що Закон, прийнятий 16 грудня 1993 р., був застарілим та не задовольняв потреби й очікування українського суспільства і державних службовців. З метою удосконалення правового регулювання державної служби 17 листопада 2011 р. Верховною Радою України було прийнято новий закон, що сприяв професіоналізації та інституалізації державної служби України. Впровадження закону відтерміновано до 1 січня 2016 р. Однак механізми реалізації цього закону було призупинено.

Натомість розроблено і презентовано Національним агентством України з питань державної служби спільно з громадою новий проект закону, що, власне, і відображає основні європейські засади демократизації, професіоналізації, моральності, відкритості та престижності, репрезентує нову якість державного управління, який був прийнятий 10 грудня 2015 р. за № 889-VIII.

Найважливішими аспектами Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII є розмежування політичних посад і державної служби, що забезпечить політичний нейтралітет; оптимізація категорій державної служби; формування успішного врядування на основі підвищення престижності інституту державної служби; урегулювання статусу державного службовця; уведення в дію мотиваційного компонента, що передбачає систему заслуг та заохочень, зокрема важливу роль відведено удосконаленню системи оплати праці; підвищення якості надання послуг; модернізація системи управління державною службою тощо. Усі ці прогресивні новації сприяють реформуванню державної служби та формуванню її конкурентоспроможності на ринку праці.

Доцільно зазначити, що в чинному законодавстві система кадрового забезпечення та управління державною службою як інститутом не набули необхідного чіткого правового унормування. Також вважаємо недостатнім є і науковий супровід управління державною службою України, передусім щодо елітизації кадрової політики в державному управлінні [8, с. 94].

Сьогодні практика показує недовість, неефективність та бюрократизованість діяльності кадрових служб щодо формування й розвитку

людських ресурсів, нарощування професійного кадрового потенціалу, реалізації механізмів кадрового менеджменту. Значною мірою модернізаційні тенденції зміни кадрової служби на службу персоналу задекларовано в Законі України «Про державну службу». Зокрема, служби персоналу наділені дієвими функціями, такими як: планування кар'єри державних службовців, розробка профілів професійних компетентностей посад державної служби, забезпечення проведення оцінювання діяльності державних службовців, використання інноваційних технологій мотивації та стимулювання працівників та ін., що забезпечить самореалізацію державних службовців, їх статус та професійний розвиток [8, с. 109].

Вимогам сьогодення відповідає процес осучаснення та модернізації державної кадрової політики, який формалізовано було ще в Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики» від 12 серпня 2010 р. № 806/2010 (втратив чинність). Важливу роль у цьому питанні нині відіграє Національна академія державного управління при Президентові України і її регіональні інститути, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також методичне та наукове забезпечення професійного навчання кадрів державного управління [4, с. 113].

Висхідні положення організаційного забезпечення кадрової роботи регламентувалися свого часу Положенням про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20 вересня 1995 р. № 747 (втратила чинність). У Положенні визначено було тенденції організації роботи з кадрами, що передбачало формування та реалізацію річних і перспективних планів, в яких прописані були заходи щодо їх добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, заохочення і контролю за їхньою роботою для комплексного вирішення питання комплектування висококваліфікованими

кадрами, що відповідають вимогам суспільства та спроможні забезпечити розбудову держави.

Сьогодні особливу увагу в процесі функціонального управління кадровою політикою в державному управлінні відведемо Національному агентству України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), що функціонує на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 500. Підкреслимо, що Нацдержслужба України забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державного управління, сприяє вдосконаленню нормативного та організаційного забезпечення державної служби, адаптацію кращого досвіду зарубіжних країн та здійснює впровадження європейських інструментів інституційної розбудови [61, с. 24].

Прийняття на державну службу реалізується шляхом конкурсного відбору відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246, що визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань.

Для здійснення контролю за якістю виконання посадових обов'язків, визначення рівня результативності, ефективності служби, планування кар'єри, стимулювання результативної діяльності, а також визначення рівня професійної компетентності державних службовців та необхідності його підвищення кадровими службами застосовується наказ Нацдержслужби «Про затвердження

типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 5 березня 2012 р. № 46.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та набуття ним практичного досвіду кадровими службами проводиться його стажування, що регламентується наказом Нацдержслужби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 3 березня 2016 р. № 48 та «Положенням про порядок стажування в державних органах», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804.

Таким чином, на шляху елітизації державної кадрової політики необхідно сформувати нову систему правового забезпечення, підґрунтям якої повинен стати кращий зарубіжний досвід та виклики сьогодення українського суспільства.

На наше переконання, дієве та ефективне правове забезпечення сприятиме становленню конкурентоспроможної кадрової політики в державному управлінні, стане основою формування й реалізації шляхів її елітизації, тобто досягнення елітної якості державного управління, до яких слід віднести: оновлення нормативно-правової бази; розробку програм кадрового розвитку; формування конкурентоспроможного кадрового потенціалу; модернізацію системи професійного навчання; професіоналізацію кадрової служби; реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; формування та вдосконалення професійної культури та створення ефективних механізмів управління персоналом у сфері державного управління.

Отже, українське суспільство потребує дієвої парадигми правового забезпечення кадрової політики в державному управлінні та якісного механізму її реалізації, що забезпечить формування високоінтелектуальних, високопрофесійних і високоморальних, відкритих для впровадження інновацій і модернізації кадрів державного управління України.

1.3. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної кадрової політики

Дослідження зарубіжного досвіду формування та реалізації державної кадрової політики допоможе у визначенні шляхів модернізації вітчизняної державної служби, сприятиме формуванню ефективної системи кадрового забезпечення, подоланню існуючих у нашій країні негативних тенденцій. Однак під час адаптації раціональних положень зарубіжного досвіду необхідно враховувати особливості вітчизняного суспільства.

Слід відзначити, що незалежно від різних підходів щодо питання державної кадрової політики стабільність та ефективність державного апарату може бути досягнута шляхом збереження та вдосконалення професійних кадрів, що мають великий досвід роботи в органах державного управління. Протягом тривалого періоду часу у нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи й просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою та державного управління. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому разі до нього ставились як до пізнавальної інформації. Проблема адаптації державної служби та державної кадрової політики до сучасних умов є дуже актуальною.

У 70–80-ті роки минулого століття у більшості західних країн було усвідомлено необхідність реформування, корінної модернізації державної служби. Необхідність приведення системи управління у відповідність до сучасного світу змусила політиків виробити програму реформування державної служби з метою її корінної модернізації. В основу реформування державної служби в більшості країн покладено такі принципи:

- 1) демократизація державного управління і державної служби;
- 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом державних служб, виступає споживачем державних послуг;
- 3) орієнтація на кінцевий результат;
- 4) рентабельність управління;

5) простота управління [22, с. 64].

Уряди різних країн запроваджують нові ідеї державного менеджменту, що передбачають широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються у приватному секторі. Серед таких методів можна виділити наступні: методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці.

Важливо підкреслити, що незалежно від розбіжностей щодо підходів до державної кадрової політики стійкість, стабільність і ефективність державного апарату досягається шляхом збереження й удосконалювання професійних кадрів, що мають значний досвід роботи в органах влади й управління, їхній склад суттєво не змінюється в результаті парламентських виборів чи інших змін у політичній ситуації. Такий порядок забезпечує високий рівень професіоналізму державної служби.

Серед розвинених країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до державних службовців. У зв'язку з цим ускладнюється аналіз кількісного та якісного складу державних службовців. Зокрема, у США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16 відсотків зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90 відсотків працює у виконавчих органах влади. У Великій Британії урядові службовці складають близько 6 відсотків усіх зайнятих, у Франції – 15 відсотків [6, с. 8].

У той же час в США, крім працівників державної влади та управління, до державних службовців відносять працівників у сфері комунального обслуговування і пошти. У Франції до державних службовців відносять осіб, найнятих на роботу на постійній основі державою, місцевими органами влади, а також деякими державними установами. Не вважаються державними службовцями особи, що надійшли за договором у державні установи, які виконують завдання державної служби, але їхня діяльність регламентується

приватним правом (органи соціального забезпечення), а також особи, найняті акціонерними товариствами, що відносяться до державного сектору. Ці розбіжності пояснюються різним розумінням поняття «державна служба», яке залежить від концепції державної служби, що існує в кожній країні. Синонімами державної служби в різних країнах є поняття «публічна служба» та «цивільна служба». Однак у США поняття «цивільна служба» вужче, ніж поняття «державна служба». Воно охоплює лише службовців державних установ. До нього не належать виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією. Не входять до нього і армійські та флотські посади, посади в поліції тощо.

У світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу та переведення окремих категорій службовців з державного до приватного сектору. Відповідно відбувається зменшення кількості рівнів керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалювання процедур вироблення й прийняття рішень. Дані кроки спрямовані на найбільш раціональне витрачання грошей платників податків, ці кошти повинні витратитися на дійсно необхідні людям програми і досягати при цьому бажаних цілей. Якість діяльності державної служби за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації державної служби [22, с. 65].

Найбільш наочно принципи раціональної організації державної кадрової політики закріплені в законодавстві США. Серед таких принципів виділяють наступні:

добір і просування кадрів повинні здійснюватися з усіх шарів суспільства, винятково на основі здібностей, знань і умінь кандидатів, у результаті чесної і відкритої конкуренції, що надає усім рівні можливості;

повинне забезпечуватися рівне ставлення до всіх претендентів і справедливе, безстороннє ставлення в процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності, з повагою до конфіденційності особистого життя і конституційних прав;

рівна оплата за роботу рівної цінності в поєднанні із заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи, а також із урахуванням національного і місцевого рівня оплати працівників приватного сектору, щоб забезпечити стимули для гарної роботи на державній службі;

збереження успішно працюючих службовців, виправлення неякісної роботи, звільнення тих, хто не може або не хоче поліпшувати свою роботу;

службовці повинні бути захищені від переслідування за законне розкриття інформації про порушення законів, правил і інструкцій, а також про погане управління, значне марнотратство державних коштів, зловживання владою або виникнення серйозної погрози суспільному благу й безпеці [3, с. 110].

Цивільна служба в США розподіляється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90 відсотків усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципу рівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби.

Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку. На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов [22, с. 69].

Виняткова цивільна служба в США регламентується спеціальними нормативними актами, на неї не поширюються норми загального Закону про цивільну службу. До числа «виняткових» входять службовці Агентства національної безпеки, ЦРУ, ФБР, Держдепартаменту, представництв США в міжнародних організаціях. У зв'язку з їхнім значенням, важливою функцією

щодо забезпечення інтересів і безпеки держави добір кандидатів здійснюється на інших принципах, а їхнім службовцям гарантується більш висока платня [59, с. 121].

Усі кандидати, що відповідають встановленим законом вимогам, можуть претендувати на посаду в американській державній службі. Зазвичай відбирається до п'яти осіб, що мають найбільш високу кваліфікацію, чії кандидатури передаються на розгляд спеціального посадовця, який і виносить рішення, не допускаючи фаворитизму і дискримінації [57, с. 65].

Для більшості американських посадовців просування службовими сходами здійснюється згідно з принципом системи заслуг – добору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. У даний час у кожному відомстві існує своя градація та критерії оцінок. Заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про підвищення, зниження, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або зміщення державного службовця [22, с. 70].

Керівник установи повинен повідомити службовцеві про критичні зауваження щодо нього й про річну оцінку його праці. Перш, ніж починати які-небудь дії, пов'язані зі зниженням у посаді на підставі поганої роботи службовця, його необхідно попередити в письмовій формі. Якщо після пропозиції щодо зниження в посаді службовець протягом року продемонструє задовільну роботу, то така пропозиція буде відкликана.

У кожній установі державної служби США існує свій план просування по службі. У випадку, якщо на визначену посаду недостатньо кандидатів зі своєї установи, здійснюється відкритий конкурс.

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи. На нашу думку, такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й

у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

Законодавство США вимагає застосування дисциплінарних заходів щодо тих керівників, які:

дискримінують кого-небудь із претендентів;

вимагають від претендентів не передбачених законом матеріалів, що не містять в собі оцінку виконання ними роботи, їх здібностей, схильностей, загальної кваліфікації;

використовують офіційну владу для примусу до політичних дій;

свідомо обманюють людину або перешкоджають її праву брати участь у конкурсі для надходження на державну службу;

вчиняють на службовця вплив, для того щоб той відмовився від участі у конкурсі, з метою погіршити або поліпшити шанси одного з кандидатів;

надають будь-яку перевагу, що не передбачена законом, якому-небудь кандидату на посаду або службовцеві;

призначають, просувають по службі родичів;

здійснюють або намагаються вчинити кадрові дії як покарання щодо тих службовців, які скористалися своїм правом на апеляцію, відмовилися займатися політичною діяльністю або законним способом розкрили порушення закону, правил і інструкцій, розтрата фондів, зловживання владою або істотну небезпеку суспільному здоров'ю або безпеці;

здійснюють або намагаються вчинити дії щодо персоналу, що є порушенням закону, правил і інструкцій щодо принципів системи заслуг [35, с. 61].

Просування по службі здійснюється по-різному, у залежності від рангу посади, що заміщується. Адміністративні і політичні керівники призначаються міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний комп'ютеризований список усього штату вищих адміністраторів, що містить дані про освіту, професію, стаж.

Для інших чиновників існує практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожен звіт складається чиновником, який знаходиться на одну-дві сходинки вище тих осіб, щодо яких складається звіт. Звіти здаються до Ради з просування по службі відповідного міністерства. Члени цієї Ради призначаються міністром, який також остаточно вирішує питання про призначення на посаду висунутих чиновників [53, с. 56].

У США заохочується мобільність персоналу. Таким шляхом здобуваються нові знання і навички, встановлюються знайомства з іншими співробітниками, розширюється світогляд і відкриваються перспективи для кар'єрного росту і розвитку особистості.

В американських відомствах діє система регулярної оцінки роботи. При цьому мета і показники, за якими здійснюється така оцінка, визначаються спільно оцінюваною особою та її керівником. Усі кар'єрні чиновники зобов'язані регулярно проходити атестацію.

З 1979 р. в США існує Служба вищих керівників. Вона покликана забезпечити кадровий резерв як для кар'єрних, так і для політичних призначень, підвищити ділові якості адміністративного персоналу, зменшити проблеми взаємин між кар'єрними службовцями і політичними призначенцями, здійснювати інші координаційні функції щодо управління персоналом [22, с. 73].

Для вступу до Служби вищих керівників встановлено особливі кваліфікаційні вимоги. Вакансії залишаються відкритими протягом чотирнадцяти днів. У випадку, якщо особа вперше претендує на таку посаду, її кваліфікація й управлінські навички оцінює спеціальна комісія, до якої входять три члени даної служби з різних відомств. Крім конкурсних іспитів існує й альтернативний шлях призначення на посаду в Службі вищих керівників – шляхом участі у навчальних програмах, розроблених у Службі управління персоналом. Однак доступ до навчання також пов'язаний із процедурою відбору. Для нових членів Служби вищих керівників встановлено річний іспитовий термін [28, с. 131].

Для надання кадровим службам більшої гнучкості крім постійних призначень передбачена також можливість тимчасових і надзвичайних призначень. Тимчасові призначення можливі на термін не більш трьох років у випадках, коли відомству необхідно оперативно прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а звичайна процедура не підходить через її тривалість. Надзвичайні призначення здійснюються на термін до 18 місяців у випадку крайньої необхідності.

У США чотирнадцять урядових департаментів, у яких зайнято близько 85–90 % усіх федеральних державних службовців [28, с. 137]. Департаменти мають загальну структуру, хоча можуть відрізнятися за розмірами й покладеними на них функціями. Кожен департамент очолює секретар, який призначається президентом за схваленням сенату. Заступники секретаря і помічники секретарів також отримують політичне призначення. За даною ознакою державна служба США відрізняється від британської, у якій чиновники, що відповідають за посадою заступникам секретаря, є службовцями на постійній основі.

Урядові департаменти підрозділяються на бюро, що очолюються частіше професійним чиновником, ніж особою, яка призначена з політичних уподобань. Наприклад, бюро статистики праці є частиною департаменту, і керівник бюро має велику дискреційну владу, хоча повинен діяти у межах діючого законодавства й адміністративної політики. Також слід зазначити, що урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина урядова політика превалює на усіх відомчих рівнях. У них існують свої кадрові підрозділи, що ведуть відбір, оцінку і прийом службовців.

У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі у держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній

службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [3, с. 155].

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з управління державною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. З цією метою створена мережа напівдержавних, напівгромадських органів, наприклад, Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження прийнятих актів щодо державної служби з інтересами державних службовців, обговорення альтернативних проектів щодо державної служби тощо [22, с. 83].

На відміну від США, де переважає концепція спеціалізації службовця в державному апараті, у Франції превалює концепція про необхідність широкої підготовки для виконання як адміністративних, так і технічних функцій. Французька державна служба прагне підбирати чиновників з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати досить різні завдання.

У Франції державні службовці розподіляються на:

- функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат з наданням чину та підпорядковуються Статуту;
- не функціонерів, які набираються за контрактом і не включаються в штат. Серед них – помічники, сезонні робітники, службовці з погодинною оплатою та ін. [62, с. 182].

Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органу (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [62, с. 183].

У Франції існують три типи конкурсів: 1) «зовнішній», призначений лише для кандидатів, що вступають на державну службу; 2) «внутрішній» – для просування службовців, що вже мають певний стаж; 3) «відкритий» – для всіх бажаючих, які відповідають стандартним вимогам.

Конкурс відкривається постановою відповідного міністра або іншої уповноваженої особи. У ньому визначається його тип. Конкурсна комісія підбирається з числа найбільш компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Ця комісія є цілком незалежною від адміністрації. Як правило, конкурс включає письмовий і усний іспити. Під час письмового іспиту суворо дотримується принцип анонімності. Письмовий іспит може відбуватися у найрізноманітніших формах: завдання може полягати в редагуванні тексту, підготовці визначеного досьє. На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню [62, с. 183].

За результатами іспитів журі складає список придатних кандидатів, ранжируючи їх відповідно до отриманих оцінок. Журі має право взагалі не схвалити жодного кандидата або надати їх менше, ніж число вакантних посад, а також скласти додатковий список. Цим повноваження журі вичерпуються. Його позитивна рекомендація дає лише можливість, а не право одержання відповідної посади.

Саме призначення здійснюється органом або особою, що оголосила конкурс. Організатор конкурсу повинен враховувати рекомендації журі: дотримуватися наданого журі списку, а також встановлення ним ранжируванням кандидатів, але може й взагалі відмовитися від призначення кого-небудь на посаду. Адміністративний суд контролює законність конкурсів та здійснених на їх підставах призначень. Будь-який учасник конкурсу має право оскаржити його результати або здійснене за їх результатами призначення. Якщо скарга визнана обґрунтованою, то підсумки конкурсу анулюються, і він проводиться повторно.

Конкурс є лише одним із засобів добору і просування чиновників. Законом допускаються й інші процедури – використання списків придатності, професійні іспити або в деяких випадках за довільним вибором. Відповідно до загального статусу просування чиновників у Франції включає просування по сходах і підвищення в чині. Просування по сходах виражається в збільшенні

платні залежно від стажу роботи чиновника й отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може здійснюватися двома шляхами. По-перше, шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, що складається після одержання рішення адміністративної паритетної комісії на підставі отриманих чиновником щорічних оцінок з урахуванням вислуги років. По-друге, на основі професійного добору, проведеного за допомогою спеціального іспиту [22, с. 84].

Таким чином, обґрунтованим є висновок І. Василенко про те, що одним з основних елементів кар'єри державного службовця у Франції є «гарантія повільного, але правильного просування за вислугою років або за старшинством перебування в даній установі. Цей принцип майже цілком виключений у США, де немає автоматичного просування по службових сходах» [3, с. 172]. На нашу думку, це є ще однією перевагою американської кадрової системи.

Французька система державної служби є переважно кар'єрною. У ній працівник, призначений на державну службу, проводить усе своє професійне життя в організації з визначеною ієрархією. Організація забезпечує відомий автоматизм його просування по службових сходах. Представляється, що така система забезпечує соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі, однак приводить до небажання виявляти ініціативу і творчий підхід у роботі.

У Франції система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів містить у собі ряд елементів.

В університетах, юридичних і політичних інститутах готують потенційних вищих державних службовців. Вони отримують фундаментальну теоретичну підготовку і потім використовуються на керівній роботі в органах державного управління, попередньо пройшовши ряд сходинок службової діяльності.

Підготовка та перепідготовка кадрів здійснюється спеціалізованими інститутами: Національною школою, відомчими адміністративними

інститутами. Причому важливо підкреслити, що підготовка і підвищення кваліфікації державних службовців орієнтована на потреби конкретних органів влади й відомств.

Підготовка без відриву від виробництва являє собою традиційний вид навчання, під час якого відбувається обмін досвідом, вивчення передових прийомів праці, удосконалювання пізнань і набуття навичок безпосередньо у процесі виконання службових обов'язків. Підготовка шляхом стажування здійснюється під час практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців. Метою такої форми навчання є підготовка стажиста до виконання своїх майбутніх функцій. Слід зазначити, що стажування можуть періодично проходити й досвідчені державні службовці перед вступом на нову посаду. Підготовка може здійснюватися й у формі навчальної відпустки. Така відпустка оплачується адміністрацією і може бути надана на вимогу працівника державного апарату на строк, що не перевищує в цілому трьох років за весь період його перебування на службі. Навчальна відпустка використовується для набуття навичок управління персоналом, більш фундаментального вивчення теорії менеджменту, політології, економіки, права, нових управлінських технологій та інших дисциплін. Перевагою даного виду навчання є його практична спрямованість [22, с. 87].

Англійська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії.

Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств особливо цінують подібних професійних керівників, або дженералістів за британською термінологією, які перетворюють думки експертів у пропозиції і проекти, зрозумілі іншим державним службовцям і суспільству. Також перевагою використання дженералістів у державному управлінні є те, що вони

спрощують вирішення завдань загальної координації, завдяки своїй нейтральності та досвіду роботи можуть допомагати у віднайденні балансу між різними інтересами.

Відомий англійський політолог Д. Стюл особливо акцентує увагу на тому, що дженералісти можуть узагальнити досвід роботи всього державного механізму, лише припинивши виконувати експертні функції у конкретних сферах діяльності [64, с. 48].

Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі. Прихильники спеціалізації адміністраторів вважають, що сучасна система державного управління настільки ускладнилася, що дженералісти не справляються з постійно зростаючим обсягом завдань і велика частка часу експертів витрачається на те, щоб викласти для них проблему, що склалася, в простій й доступній формі. Іншим аргументом фахівців є те, що занадто великий акцент на вдосконаленні всієї системи управління в цілому йде на шкоду конкретним напрямкам і цільовим завданням. Тому знижується ефективність усієї системи адміністративно-державного управління.

У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

У Німеччині призначення федеральних державних службовців на посаду здійснюється Федеральним президентом або іншими уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин – «довічно», «на іспитовий термін», «у якості почесного службовця» або «на час» із указівкою терміну призначення; у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні

посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення вважається недійсним [22, с. 89].

Іспитовий термін при надходженні на німецьку державну службу не може перевищувати п'яти років. Призначення на державну службу здійснюється лише після успішного проходження іспитового терміну і досягнення 27-літнього віку.

Особа, що претендує на посаду чиновника, повинна гарантувати свою готовність захищати конституційний порядок, приносить клятву дотримуватися Основного закону й усіх діючих у Федеративній Республіці Німеччині законів, сумлінно виконувати службові обов'язки. Крім цього, майбутній чиновник повинен володіти необхідною професійною підготовкою. Вид і специфіка такої підготовки встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії.

Німецьке законодавство передбачає 16 груп чиновників: А1–А5 – низькі чини (допоміжньо-технічні); А6–А9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі); А10–А13 – вищі чини першого ступеня; А14–А16 – вищі чини другого ступеня (вищі урядові радники).

Для допуску до проходження служби нижнього рівня (А1–А5) необхідне таке: успішне закінчення основної загальноосвітньої школи або визнаний рівноцінним рівень освіти, а також підготовча практика з майбутньої спеціалізації. Для середнього рівня (А6–А9) потрібно щонайменше таке: закінчення реального училища, підготовча практика протягом одного року, складання іспиту. Значно більш високі вимоги пред'являються до більш високого рівня службовців (А10–А16). До служби на вищому рівні першого ступеня (А10–А13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня. Нарешті, до служби на вищому рівні другого ступеня допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та склали другий іспит [22, с. 109].

Серед сфер, з яких рекрутується персонал чиновників, історично пріоритет має юстиція, за нею – економіка і соціальні науки. Традиційно професія юриста в Німеччині надавала найкращі можливості для вступу на державну службу. Незважаючи на масовий приплив на службу в державний апарат фахівців різного профілю, юристи дотепер перебувають на провідних посадах в системі міністерств. Такий підхід пов'язаний з розумінням держави як творця й охоронця законів, а службовці з юридичною освітою найкраще підходять для цієї ролі.

Принципово важливо підкреслити, що оплата діяльності державних службовців за німецьким законодавством повинна забезпечувати їм можливість цілком присвятити себе своїй професії. Лише фінансово забезпечений службовець може справедливо і законно виконувати покладені на нього обов'язки.

Усі питання щодо оплати врегульовано на єдиній правовій основі, причому дані правові норми дійсні для Федерації, земель, муніципалітетів, муніципальних об'єднань, органів, установ і фондів, що є суб'єктами публічного права. Особливості, характерні для окремих земель, можуть враховуватися лише у випадках, що допускаються законом.

У законодавчому порядку регулюються також питання поведінки з особовими справами державних службовців. Службовець має право на допуск до своєї особової справи. Йому повинно повідомлятися про всі скарги на нього і негативні висновки щодо його діяльності до внесення їх в особову справу. Його думка з таких підстав повинна вноситися до особової справи [22, с. 110].

Державний службовець у Німеччині зобов'язаний у зв'язку зі службовою необхідністю виконувати понаднормову роботу. Якщо понаднормова робота перевищує п'ять годин на місяць, він одержує додатковий вихідний. Державні службовці не мають права займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, брати участь у діяльності правління, наглядових рад або в іншому органі або комерційній організації будь-якої іншої правової форми. Державному службовцю для будь-якої іншої роботи крім

основної необхідно отримати попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволу не потрібно лише для прийняття опікунства, догляду за хворим або немічним, обов'язків щодо виконання заповіту, здійснення творчої роботи, розпорядження власним майном, діяльності, пов'язаної з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах і установах.

Державні службовці мають право на надання відпустки зі збереженням оплати для участі у виборах і референдумах, для боротьби за місце в парламенті, а також для виконання почесних обов'язків, що передбачені законом.

Система просування по службі детально регламентована законодавством. Вона заснована на двох принципах: підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту) і принципу поступового просування (почергове проходження сходинок). Виключення з двох правил допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів [5, с. 256].

У кожній з посадових груп просування по службі включає встановлену підготовку й іспитовий термін. Їхнє зменшення може відбутися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже добра». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань щодо просування по службі, оплати або інших напрямків, чиновник має право вимагати відшкодування збитків.

Службовець може бути переведений по службі в межах сфери службових повноважень свого роботодавця за своєю заявою або у випадку службової необхідності. Переведення на посаду до іншого відомства без згоди державного службовця допускається лише в тому випадку, якщо там такі ж умови проходження служби і рівнозначний попередньому основний оклад. Переведення державного службовця до підпорядкування іншого роботодавця допускається лише за згодою службовця.

Реформування державної служби в нашій країні багато в чому спрямоване на досягнення тих самих цілей, що і модернізація державної служби за кордоном: підвищення ефективності діяльності, раціональності в

побудові управлінських структур, простоти в управлінні, демократизації, досягненні високих кінцевих результатів [22, с. 113].

Запозичуючи елементи закордонної організації державної кадрової політики, варто враховувати низку положень. По-перше, спочатку повинна бути проведена розробка програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

Розділ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Сучасний стан реалізації державної кадрової політики в органах публічної влади

Державна кадрова політика в органах публічної влади є складовою державної кадрової політики, мета якої – забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [11]. Актуальність аналізу державної кадрової політики в органах публічної влади зумовлено високою мірою неефективності державних інститутів в Україні, що фіксується як численними світовими індексами якості державного управління, так і оцінками представників вітчизняного і міжнародного експертного співтовариства. Зокрема, за опублікованим Всесвітнім економічним форумом звітом за 2016–2017 рр. Україна щороку погіршує свої позиції в цілому серед країн світу та стосовно державних інституцій, зокрема в таких позиціях, як «етика і корупція» та «зловживання впливом». Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності, Україна посідає 130-те місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103-тє місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115-те місце в категорії «тягар державного регулювання» [11].

Тому очевидно, що виникає потреба з'ясувати стан правових та організаційних засад забезпечення державної кадрової політики в органах публічної влади, а також реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Станом на 1 січня 2019 р. фактична чисельність державних службовців склала 200 202 особи, загальна кількість посад державної служби за штатним розписом – 234 756 осіб (на 1 січня 2018 р. було 268 370 державних службовців) [33, с. 68].

Починаючи з 2016 р. офіційна чисельність службовців скорочується. Відповідно до Стратегії реформування державної служби передбачено оптимізацію та автоматизацію внутрішніх процесів в державних органах, реформування системи надання адміністративних послуг, що сприятиме скороченню протягом 2017–2020 рр. у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 % порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 р. Протягом наступних п'яти років передбачається скорочення 26,8 тис. державних службовців. Міжнародні експерти програми SIGMA, які є партнерами України в упровадженні реформи державного управління та підвищенні якості надання публічних послуг, вважають, що скорочення загальної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади України щороку не менш як на 2,5 % кадрового складу таких органів сприятиме підвищенню ефективності державного управління (крім функцій та посад, які може бути передано з центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування та/або інших державних органів) [11; 38; 60, с. 40]. Наступним кроком до скорочення є проведення реформи децентралізації, унаслідок якої великий масив функцій, що зараз виконуються держслужбовцями, перейде до посадових осіб місцевого самоврядування. За цією реформою, чисельність держслужбовців має зменшитися в 2–3 рази.

Для порівняння надамо результати аналізу систем державної служби у більш як 20 країнах світу, серед яких і Україна [1]. З огляду на ці дані за кількісними вимірами державна служба співвідноситься із загальносвітовими тенденціями, однак питання якості державних службовців залишається на порядку денному. Тому завданням служби управління персоналом є забезпечення організаційного розвитку державного органу шляхом добору

персоналу, здатного професійно виконувати посадові обов'язки, на новій основі конкурсного відбору.

Результати порівняльного аналізу систем державної служби
у країнах світу

Країна	Чисельність державних службовців, особи	Чисельність населення, особи/чисельність громадян на одного держслужбовця
Білорусь	53 703	9,503 млн/176
Естонія	26 000	1,3 млн/50
Китай	70 000 000	1,340 млрд/19
Латвія	88 300	2,3 млн/26
Литва	20 000	3,3 млн/165
Німеччина	507 520	83,2 млн/163
Росія	996 596	141,9 млн/140
США	2 101 200	309 млн/147
Франція	320 000	61 млн/190
Україна	295 709	42,9 млн/145

Відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246, передбачено, що і вступ на державну службу, і просування по службі можливі лише за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. Вступ на державну службу на відкритій конкурсній основі сприяє формуванню та реалізації принципу меритократії на державній службі України, забезпечуючи реалізацію конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби, дозволяючи в рівних і конкурентних умовах відібрати для державної служби найбільш підготовлених фахівців та, водночас, забезпечити зниження чисельності державних службовців і покращання рівня обслуговування населення та надання послуг, що є одними з основних завдань реформи державної служби.

У процедурі проведення конкурсу на заміщення посад державної служби служба управління персоналом відповідно до покладених на неї завдань у випадках, передбачених законодавством, приймає документи від кандидатів на

посаду категорії «А», перевіряє на відповідність до встановлених Законом вимог, передає до Комісії з питань вищого корпусу державної служби та повідомляє кандидатам про результати такої перевірки. Вона також приймає документи від кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби категорій «Б» та «В», проводить перевірку документів, поданих кандидатами, на відповідність до встановлених законом вимог, повідомляє кандидатам про результати такої перевірки та подає їх на розгляд конкурсної комісії, здійснює інші заходи з організації конкурсного відбору.

Процедура проведення конкурсу на заміщення посад державної служби передбачає неупереджений відбір найкращих за своїми здібностями осіб із достатнім рівнем знань, які володіють певними навичками та відповідають спеціальним кваліфікаційним вимогам, а функціонування єдиного веб-порталу вакансій державної служби та супровід онлайн-тестувань свідчить про прозорість, відкритість та доступність державної служби. Нова процедура проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, що складається з комп'ютерного тестування, співбесіди та інших видів оцінювання кандидатів (розгляд ситуативних завдань), викликає довіру в кандидатів, а автоматичне оцінювання проходження тестів засобами програмного забезпечення є найбільш неупередженим і об'єктивним. Загалом, із часу набрання чинності Законом України «Про державну службу» оприлюднено 20 472 оголошень про початок проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби, забезпечено тестування 71 589 кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби, оприлюднено 19 857 результатів конкурсів [33, с. 78].

Слід зауважити, що процедура проведення конкурсів для високопосадовців категорії «А» дещо відрізняється від конкурсної процедури для держслужбовців категорій «Б» і «В». Така новація має забезпечити більш неупереджений, професійний, чесний, прозорий та якісний відбір на відповідні посади. Першою особливістю вважаємо те, що конкурси для осіб, які претендують на заміщення посад державної служби категорії «А», проводить новостворений постійно діючий колегіальний орган, члени якого працюють на

громадських засадах – Комісія з питань вищого корпусу державної служби, що функціонує на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243. Комісія стала ефективним механізмом прозорого та фахового конкурсного відбору на посади державної служби категорії «А». Свідченням цього є кількість охочих узяти участь у конкурсному відборі. Наприклад, у 2019 р. відбулося 37 засідань Комісії з питань вищого корпусу державної служби, де опрацьовано 1 229 пакетів документів, що надійшли від осіб, які виявили бажання взяти участь у конкурсах на заміщення посад високопосадовців – державних службовців категорії «А», та проведено 109 конкурсів на заміщення вакантних посад голів державних адміністрацій (60 %), керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади (22 %), державних секретарів та Державного секретаря Кабінету Міністрів України (27 %) [21].

Другою особливістю є те, що для державних службовців категорії «А» Урядом були розроблені Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», і затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448. Цим документом визначено загальні (щодо освіти, стажу, володіння мовами) та спеціальні вимоги до претендентів на посади (щодо знання законодавства, професійних знань відповідно до посади, лідерських навичок, вміння управляти організацією та персоналом та ін.). Згідно з цим документом, вимоги передбачають вільне володіння державною мовою та іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи; загальний стаж роботи не менше семи років; претендент повинен мати лідерські навички, вміти приймати ефективні рішення, здійснювати ефективну комунікацію та проводити публічні виступи. Також претендент повинен добре знати законодавство, вміти працювати з великим обсягом інформації та мати здатність виконувати одночасно декілька завдань. Крім того, особа, яка хоче обійняти посаду держслужби категорії «А», повинна бути принциповою, рішучою, спрямованою на служіння суспільству та захист національних інтересів тощо [51, с. 218; 52, с. 25].

На заміщення вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» протягом 2019 р. державними органами були оголошені понад 7 500 конкурсів, середня чисельність осіб на одне конкурсне місце становила 3,5 [49, с. 36]. Конкурси на заміщення вакантних посад державної служби для категорій «Б» та «В» проводять конкурсні комісії, створені керівниками державної служби в усіх державних органах, за допомогою служб управління персоналом та відповідно до Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», затвердженого наказом Нацдержслужби України від 6 квітня 2016 р. № 72. Розроблення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», є одним із покладених на службу управління персоналом завдань. Вважаємо, що затвердження загальних та спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, є досить цікавим, перспективним та актуальним напрямом подальших досліджень.

Цікавим є той факт, що серед претендентів на посади державної служби, за даними Національного агентства України з питань державної служби, чисельна перевага на посади держслужби категорії «А» належить здебільшого чоловікам, а на посади державної служби категорій «Б» і «В» в державному органі – жінкам. Це засвідчує, що хоча Україна і зробила перші кроки на шляху упровадження гендерного законодавства, має місце значна гендерна сегрегація у професійній діяльності. Наприклад, за даними Глобального звіту Програми розвитку ООН з питань гендерної рівності в царині державного управління, у той час коли 75 % персоналу є жінками, на рівні прийняття рішень жінки-управлінці становлять лише 13 %. Згідно з Цілями розвитку тисячоліття ООН, завдання із забезпечення співвідношення жінок і чоловіків принаймні 30/70 у Верховній Раді України та у вищих органах виконавчої влади до 2015 р. ставилося Урядом України, проте істотного прогресу досягнуто так і не було. Водночас рівень освіти жінок в Україні є надзвичайно високим – значно вищим, ніж у чоловіків [33, с. 87].

Попри такий деталізований, чіткий, структурований підхід до організації проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби, що покликаний забезпечувати неупередженість, прозорість, об'єктивність у прийнятті рішень та довіру суспільства, результати реформування державної служби в Україні висвітлили кілька проблем, а саме: не вдалося подолати політичний вплив на суб'єктів призначення; недостатнім є рівень компетентності членів конкурсних комісій; існують певні неузгодженості щодо суб'єктивного оцінювання окремих компетентностей (лідерство, комунікації тощо); заниженою є підготовка кандидатів на посади державної служби [2, с. 24].

Зазначені проблеми привертають увагу перш за все до організації професійного навчання державних службовців – одного з основних завдань служби управління персоналом державного органу [63, с. 82]. Значну кількість положень Закону України «Про державну службу» також присвячено професійному навчанню осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування. Зазначене зумовило реалізацію конкретних кроків із розвитку мережі ЗВО, що здійснюють за державним замовленням підготовку магістрів за новою спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Наприклад, у 2019 р. за результатами проведеного Національним агентством України з питань державної служби конкурсного відбору виконавцями державного замовлення на підготовку 1 299 магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» було визначено 28 ЗВО, з яких 44 – за денною, 1 255 – за заочною формою навчання. Чисельний склад зарахованих на навчання до визначених ЗВО слухачів за категоріями посад: посадові особи місцевого самоврядування – 382 особи; державні службовці – 917 осіб. Якісний склад слухачів (у розрізі державних органів): Адміністрація Президента України (АПУ), Верховна Рада (ВР) України, Кабінет Міністрів України (КМУ) – чотири особи; ЦОВВ – 99 осіб; органи судової влади – 44 особи; місцеві органи виконавчої влади – 840 осіб; органи місцевого самоврядування – 312 осіб.

Чисельний склад слухачів за гендерною ознакою: жінок – 858; чоловіків – 441 [12].

Завдяки побудові цілісної системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і ресурсним забезпеченням у 2019 р. в 16 ЗВО за державним замовленням підвищили кваліфікацію з питань запобігання та протидії корупції 16 185 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Утворення Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування сприяло розробленню принципово нової моделі управління системою підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, у 2019 р. за рахунок місцевих бюджетів у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій підвищили кваліфікацію 76 690 працівників, з яких: за професійними програмами – 7 008 осіб; програмами тематичних постійно діючих семінарів – 13 074 особи; програмами тематичних короткострокових семінарів – 44 691 особа; тренінговими програмами – 7 643 особи; за програмами стажування, самостійного навчання – 43 особи [33, с. 89].

Крім того, 895 осіб взяли участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець». Стимулом стало, зокрема, і прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1152» від 13 січня 2016 р. № 13, відповідно до якої збільшено грошові премії: 20 тис. грн – для переможців Конкурсу в кожній з номінацій; 10 тис. грн – для лауреатів Конкурсу в кожній номінації (друге місце); 5 тис. грн – для лауреатів Конкурсу в кожній номінації (третє-четверте місце) [43].

Значущим для системи післядипломної освіти управлінських кадрів стало розроблення Національним агентством України з питань державної служби проекту Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, за яким підвищення кваліфікації державних службовців повинне проводитися не рідше одного разу на три роки та має здійснюватися за такими видами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» (для державних службовців); стажування; самоосвіта [56]. Нині Стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування направлено до Міністерства освіти і науки України на розгляд та подальше затвердження.

Разом із цим серед суттєвих недоліків чинної єдиної цілісної системи безперервного професійного навчання державних службовців визначається, зокрема, відсутність ефективного механізму визначення потреб у такому навчанні, мотивації та стимулювання працівників державних органів щодо підвищення рівня своєї професійної компетентності. Ймовірно, що створення за ініціативою Національного агентства України з питань державної служби унікального закладу післядипломної освіти – Всеукраїнського центру оцінювання та підвищення кваліфікації державних службовців сприятиме реалізації основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби, зокрема здійснення заходів щодо кадрового забезпечення державних органів та вдосконалення системи державних органів з метою підвищення ефективності їхньої діяльності. На нашу думку, аналогічні центри, орієнтовані на оцінювання та діагностику реальних якостей працівників і кандидатів на посади державних службовців, їхніх психологічних і професійних особливостей, повинно бути створено і на територіальному рівні. Завдяки діяльності таких територіальних центрів кожний державний службовець через процедуру оцінювання та діагностики отримає потужний імпульс до розвитку саме через систему професійного навчання державних службовців. Тим самим здійснюється професіоналізація державної служби України [33, с. 91].

На виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 та плану пріоритетних дій Уряду розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р схвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Метою цієї Концепції є визначення стратегічних напрямів, механізмів та строків формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Вона має забезпечити підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприятиме впровадженню принципів доброго врядування (good governance).

Керуючись розумінням того, що зв'язною ланкою між структурою і компетенцією державних органів, з одного боку, та його персоналом – з іншого, є посади – первинна ланка органу (або його апарату) з його правовим статусом, на службу управління персоналом покладено завдання організувати роботу щодо розроблення структури державного органу (тобто визначення набору посад), положень про структурні підрозділи і контроль розроблення посадових інструкцій державних службовців державного органу, які затверджує керівник державної служби, а також перегляд їх на відповідність до встановлених законодавством вимог.

Одним із найзначніших нововведень законодавства про державну службу є розмежування державних посад на політичні й адміністративні. Це гарантує правовий захист адміністративних службовців у разі зміни політичних призначенців, забезпечуючи тим самим політичну неупередженість і стабільність кар'єри, що в результаті позитивно впливає на професіоналізм адміністративної державної служби [33, с. 92].

Разом із цим в українському законодавстві дотепер відсутнє єдине визначення термінів «політична посада» і «адміністративна посада». Наприклад, у частині 3 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» лише закріплено правило: «Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу». Норми чинного законодавства не дають вичерпної відповіді й на запитання, за якими правилами функціонують у суспільстві особи, які займають «політичні посади» в державних органах, і чим «політична» діяльність таких осіб відрізняється від діяльності інших осіб, які є державними службовцями. Але це зроблено, наприклад, у Німеччині, як і в багатьох інших країнах, де проводиться відмінність між «політичними чиновниками» і «чиновниками-фахівцями». «Політичний чиновник» зобов'язаний упродовж усього терміну перебування на своїй посаді поділяти політичні погляди і цілі уряду. Політичні чиновники покидають свою посаду з приходом до влади представників інших партій, що формують новий урядовий кабінет (на практиці під час зміни уряду зазвичай міняється до 20 % керівного персоналу міністерств і відомств). За правовим статусом «політичний чиновник» близький до категорії «довічного чиновника», але на практиці може бути в будь-який момент усунений з посади тимчасово або зовсім, причому без пояснення причин. Коло політичних чиновників встановлене законодавством і охоплює порівняно нечисленну групу вищих керівників органів влади [25, с. 35]. Таким чином, чітко розмежовані політичні й адміністративні посади відокремлюють державну службу і політичну владу одне від одного, хоча відбір чиновників найвищого рівня здійснюється, зрозуміло, політичною владою. Правда полягає і в тому, що хоча в кожному конкретному відомстві бюрократична машина формально підкоряється міністрові, на практиці вона нерідко відіграє самостійну роль, оскільки на пост міністра зазвичай призначається політичний діяч, а не фахівець у тій або іншій галузі. Він не може проявляти самостійності без своїх радників з апарату, які мають професійну майстерність і спеціальні знання. Іноді бюрократичний апарат

навіть підштовхує діяльність міністра в потрібному йому напрямі, здійснюючи величезний вплив на процес прийняття рішень. Крім того, бюрократія має можливість наповнювати конкретним змістом ті закони, які схвалені парламентом в найзагальніших рисах. У разі потреби використовуються також різні відстрочення, посилення на відсутність порядку застосування й інші методи тяганини [33, с. 95].

Встановленню кваліфікаційних вимог до кожної адміністративної посади послуговує і нова класифікація посад державної служби в державних органах України, що «поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їхнього виконання кваліфікації та професійної компетентності державних службовців». Законом України «Про державну службу» передбачено три категорії: «А» (вищий корпус державної служби), «Б» (кар'єрні державні службовці, що обіймають відповідальні посади) та «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б» (державні службовці низової ланки), та дев'ять рангів державних службовців. Категорія і ранг державного службовця залежать від його посади. На відміну від попередньої редакції Закону, було скорочено градацію державних службовців на чотири категорії (за Законом 1993 р. були 1–7 категорії) та зменшено на шість рангів градацію їхніх рангів (1–15 ранги). Важливою особливістю Закону України «Про державну службу» є те, що категорії/ранги державним службовцям присвоюються з огляду на посаду працівника, а не відповідно до місця його роботи. Одна і та ж посада в різних відомствах могла мати різні ранги та категорії [33, с. 103].

Подібний підхід до класифікації посад державної служби використовується у Франції: категорія «А» об'єднує чиновників, які виконують функції з розроблення концепцій і керівництва, вони повинні мати вищу освіту; на чиновників категорії «В» покладаються завдання виконання управлінських концепцій, для них обов'язкова середня освіта; чиновники категорій «С» здійснюють суто технічні й допоміжні функції.

Як свідчить міжнародний досвід, класифікація посад закладає основу для упровадження ефективних інструментів управління персоналом на державній службі, які дозволяють здійснювати добір і утримання кваліфікованих працівників, об'єктивно оцінювати діяльність державних службовців, сприяти їхньому професійному розвитку (визначати зміст і форми навчання та підвищення кваліфікації) та кар'єрному зростанню тощо [55, с. 226].

Обґрунтованою є позиція щодо запровадження в Україні Реєстру політичних посад та посад державної служби і розроблення Класифікаційного стандарту для кожної професійної групи посад, відповідно до якого формується можливість упровадження системи моніторингу та аналітики для всіх посад державних органів, здійснення чого нині є утрудненим. Такий підхід визначає для фахівців служби управління персоналом державного органу нове завдання – упровадження набору сучасних методів щодо вивчення посади (роботи), таких як опис посади, оцінювання роботи та вимоги посади або профіль посади. Це гарантує призначення на посади громадян, які за професійною компетентністю відповідають стандартам якості державної служби.

Документальне закріплення вимог посади, як визначає Р. Дж. Харві, створює умови для управління розвитком та кар'єрою (development & career) [40, с. 35–36]. Погоджуймося з Ф. Хмілем у тому, що успішна службова кар'єра є одним із засобів самовираження людини, реалізації її потенціалу [63, с. 328]. Кар'єра службовця – це його життя на службі, її залежність від ступеня поєднання особистих інтересів зі службовими. Якщо служба є тільки місцем роботи, що забезпечує виживання, або допомогою позаслужбової кар'єри, то потенціал кар'єрної стратегії на службі низький. Інша ситуація – на службі реалізується життя людини, у такому разі кар'єрний потенціал оптимальний, службовець сумлінно виконує свої обов'язки, його стратегія помірна і нерідко – ефективна [9, с. 153; 18, с. 192; 19, с. 82].

Поряд з цим є в українському державному управлінні (особливо стосовно політичних посад) унікальні приклади кар'єрного зростання «з нічого» або «майже з нічого», наприклад, з бакалаврів у майже міністри. Цей кар'єризм як

гонитва за особистим успіхом у службовій діяльності через честолюбство чи з корисливих мотивів шкодить суспільним інтересам. Саме такі особи уразливі до корупції. За експертними висновками, корупційні ризики в діяльності державних службовців за поширеністю можна розташувати в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [26].

Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків не випадково посідає недоброчесність поведінки державних службовців. Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців під час виконання ними посадових обов'язків, оскільки державний службовець виконує накази, приймає рішення в першу чергу на підставі власного досвіду, психологічного ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі. До того ж під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність). Проводити роботу щодо створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури в колективі, розв'язання конфліктних ситуацій повинна служба управління персоналом.

Ще одним з не менш суттєвих корупційних ризиків є виникнення конфлікту інтересів, тобто наявність реальних або таких, що видаються реальними, суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час застосування наданих їй службових повноважень [33, с. 108].

Згідно з результатами недавно проведеного національного опитування, 92,2 % українців вважають, що корупція серед державних чиновників є ключовою проблемою в країні, проте не більш ніж 17 % населення вірить заявам Уряду про намір подолати корупцію. Існує загальноприйнята думка, що замість запровадження істотних змін українська влада, схоже, проводить

малозмістовні антикорупційні заходи, що мають незначні наслідки, тоді як фактичний рівень корупції зростає. Окрім того, громадяни вважають, що більшість нинішніх антикорупційних заходів зосереджується на державних службовцях середнього і нижчого рівнів, а урядовці, які обіймають високі державні посади і є великими корупціонерами, залишаються недоторканими [13, с. 109].

Проте, наведені результати аналізу сучасного стану реалізації державної кадрової політики в органах публічної влади наочно демонструють певні позитивні зміни, пов'язані з орієнтацією на принцип меритократії, як, наприклад, набір державних службовців з числа кваліфікованих осіб із самих різних прошарків суспільства; просування по службі та відбір кандидатів лише з урахуванням виявлених здібностей і професійної підготовки, за допомогою проведення відкритого конкурсу, що забезпечує рівні можливості всім кандидатам; неупереджене і справедливе ставлення до всіх претендентів на зайняття посади і службовців, незалежно від їхніх віросповідання, політичної приналежності, національної ознаки, сімейного стану, статі, фізичних недоліків або віку, за повної пошани до їхніх конституційних прав і приватного життя, про що свідчить динаміка чисельності претендентів на вакансії; визначення класифікації посад державної служби і кваліфікаційних вимог до особи, яка обіймає посаду, або кандидата на посаду, що сприяє ефективному і продуктивному використанню людських ресурсів, дозволяє необхідним чином коригувати діяльність, що не відповідає прийнятим вимогам, виявляти службовців, які не виявляють бажання або не мають здібностей до поліпшення якості своєї роботи; прийняття низки нормативно-правових актів, що впорядкували багато питань, зокрема і щодо професійної поведінки державних службовців, які повинні відповідати високим вимогам та постійно піклуватися про інтереси суспільства і захищати їх; захищеності державних службовців від свавілля, примусу стосовно досягнення партійно-політичних цілей, протекціонізму тощо (категорично забороняється тим, хто служить державі,

використовувати свій вплив або службове становище для втручання в перебіг виборчих кампаній тощо) та ін. [33, с. 113].

Однак, цей процес є досить складним, суперечливим, зумовлений низкою проблем, серед яких головні: стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в царині державної служби; відсутність ефективної системи моніторингу потреб державних органів у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців для посад державної служби; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді щодо роботи в системі державного управління, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи упровадження сучасних технологій розвитку професійної компетентності державних службовців.

2.2. Організаційно-правові форми управління кадровою політикою в органах державної влади і органах місцевого самоврядування

Організаційний аспект управління формуванням та реалізацією кадрової політики полягає у створенні відповідного структурного підрозділу, який би забезпечив структуру завдань у межах загального процесу роботи з людськими ресурсами державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» система управління державною службою включає: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; 4) керівників державної служби; 5) служби управління персоналом.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Національне агентство

України з питань державної служби), забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби:

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;

видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;

здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;

формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;

сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону;

вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»;

забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів;

надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;

веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

забезпечує та здійснює розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до його компетенції;

організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби;

розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження;

здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами [42].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом. До складу Комісії входять: 1) представник Верховної Ради України, визначений комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби; 2) представник, визначений Президентом України; 3) представник, визначений Кабінетом Міністрів

України; 4) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; 5) фахівець з питань управління персоналом, визначений Кабінетом Міністрів України; 6) два представники – по одному представнику від закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Комісія:

погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;

проводить конкурс на зайняття посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше п'яти осіб;

здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження [42].

Повноваження керівника державної служби здійснюють:

1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України;

2) у міністерстві – державний секретар міністерства;

3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу;

3⁻¹) у місцевих державних адміністраціях:

керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права);

керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі;

4) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу;

5) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату).

Керівник державної служби:

організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону;

забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;

призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону;

укладає та розриває контракти про проходження державної служби відповідно до пункту 3 частини другої ст. 34 Закону України «Про державну службу» у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;

присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу;

здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;

здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення);

розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;

виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями;

створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення;

здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України [42].

Згідно зі ст. 18 Закону України «Про державну службу» уперше на законодавчому рівні до системи управління державною службою разом із Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної служби, Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями, керівниками державної служби вводиться служба управління персоналом державного органу.

Окрім закріпленого особливого статусу, визначено місію служби 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 із питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

Діяльність служби управління персоналом спрямовується та координується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної служби. Нині це Національне агентство України з питань державної служби, до основних завдань якого належить надання методичної допомоги службам управління персоналом у державних органах [3].

Служби управління персоналом державного органу у своїй діяльності керується Конституцією України, Кодексом законів про працю 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, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної служби, Типовим положення про службу управління персоналом державного органу, іншими нормативно-правовими актами.

Положення про службу управління персоналом розробляється на основі Типового положення про службу управління персоналом державного органу [18] та затверджується керівником державного органу. Служба управління персоналом має свою печатку.

У Законі України «Про державну службу», а також у Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу відсутнє визначення терміна «служба управління персоналом державного органу». Проте частиною 1 ст. 18 Закону України «Про державну службу» та п. 1 розділу I Положення № 47 визначено організаційно-правову форму – самостійний структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу.

Важливим є і такий факт: зміною № 5 до Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій», затвердженого наказом Держспоживстандарту України «Про затвердження, внесення зміни та скасування нормативних документів» від 28 липня 2010 р. № 327, замість назви «спеціаліст з питань кадрової роботи та державної служби» введено «спеціаліст з питань персоналу державної служби» [22, с. 102]. Посадові обов'язки за цією посадою визначатимуться відповідно до Положення № 47.

Обидва варіанти передбачають пряме підпорядкування керівнику державної служби в державному органі – посадовій особі, яка обіймає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень із питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Утворення однієї з двох форм залежить від чисельності персоналу в державному органі. У державному органі, чисельність якого становить менше 10 осіб, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу. Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Отже, якщо чисельність державного органу перевищує 20 осіб, у службі управління персоналом має бути щонайменше два спеціалісти. Водночас Закон України «Про державну службу» і Типове положення про службу управління персоналом державного органу не передбачають запровадження двох або більше посад спеціалістів із питань персоналу. З цього логічно випливає: у державному органі з чисельністю працівників 21 особа і більше служба управління персоналом утворюється виключно у формі самостійного структурного підрозділу. У державних органах чисельністю до 20 осіб включно керуємося загальним правилом, установленим абз. 1 п. 1 розділу I Положення № 47: «У державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу» [18, с. 36].

Тим часом у державних органах із чисельністю персоналу включно до дев'яти осіб обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців. Цю норму не слід розглядати як єдиний можливий варіант. За рішенням уповноваженого суб'єкта в таких органах може бути введено посаду спеціаліста з питань персоналу.

Можливість утворення в зазначених державних органах служби управління персоналом як самостійного структурного підрозділу становить хіба що теоретичний інтерес, однак юридично це також можливо.

Державного службовця, який виконує обов'язки служби управління персоналом, не ідентифіковано зі службою управління персоналом. Тож, якщо в держоргані немає самостійного структурного підрозділу з питань персоналу та не введено посаду спеціаліста з питань персоналу, можна констатувати, що служби управління персоналом в цьому органі не створено. Повноваження цієї служби здійснює один із державних службовців, для якого вони є доповненням до основних посадових обов'язків. Схожа ситуація мала місце до набрання чинності Законом № 889. Однак суттєва різниця полягає в тому, що, за Положенням № 47 [18, с. 39], покладення повноважень служби управління персоналом на одного з державних службовців допускається лише в державних органах з чисельністю до дев'яти працівників включно.

Наведемо приклади створення служби управління персоналом у центральному, а також місцевому органі виконавчої влади. Зокрема, структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України є Департамент кадрового забезпечення. До складу Департаменту входять: відділ персоналу Секретаріату Кабінету Міністрів України, відділ керівних кадрів органів виконавчої влади, відділ з питань державної служби, професійного навчання та урядових нагород. Фактично роботу, спрямовану на реалізацію в Секретаріаті державної політики з питань управління персоналом та кадрової роботи, забезпечує відділ персоналу.

Ще один приклад: управління кадрового забезпечення Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області реорганізовано в

управління персоналом Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області. Водночас штатний розпис, незважаючи на збільшення функцій, не змінено: кількість посад в управлінні персоналу – 11 одиниць, серед яких: три – керівні посади, вісім – головні спеціалісти.

Кабінет Міністрів України окремо врегулював питання функціонування служби управління персоналом в апараті та структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій. Постановою від 22 липня 2016 р. № 465 викладено в новій редакції абз. 1 п. 20, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263. Організацію кадрової роботи в апараті місцевої держадміністрації та у структурних підрозділах місцевої держадміністрації здійснює служба управління персоналом, а в підрозділах, які мають штатну чисельність до п'яти осіб, виконання кадрової роботи покладається за рішенням їхніх керівників на одного з працівників.

Зокрема, у Харківській обласній державній адміністрації відділ кадрів перетворено на відділ управління персоналом апарату Харківської обласної державної адміністрації, розроблено та затверджено розпорядженням голови обласної державної адміністрації спеціальне «Положення», у якому окреслено основні завдання, функції, права цього підрозділу, визначено повноваження керівника цієї служби [15, с. 192].

Організацію кадрової роботи в апараті Богодухівської районної державної адміністрації Харківської області здійснює служба управління персоналом в особі головного спеціаліста з питань управління персоналом апарату (розпорядження голови районної державної адміністрації від 4 липня 2016 р. № 214 «Про структуру апарату районної державної адміністрації»). Порівнюючи посадові інструкції колишнього керівника сектора кадрової роботи та нинішнього головного спеціаліста з питань управління персоналом у частині завдань та обов'язків, треба зазначити, що в цілому вони схожі, та можна виділити декілька нововведень. Зокрема, серед завдань головного спеціаліста присутнє таке: розробляє спеціальні вимоги до осіб, які претендують на заміщення посад державної служби категорій «Б» і «В»; спільно з відділом

фінансово-господарського забезпечення апарату районної державної адміністрації організовує роботу щодо мотивації персоналу районної державної адміністрації; разом із державним службовцем складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності за результатами оцінювання його службової діяльності. Треба також зазначити, що в обслуговуванні головного спеціаліста з питань управління персоналом апарату райдержадміністрації, крім 24 працівників апарату, є керівники та заступники керівників самостійних структурних підрозділів районної державної адміністрації в загальній кількості 15 осіб. Тож, у державному органі з чисельністю працівників 21 особа і більше служба управління персоналом утворюється виключно у формі самостійного структурного підрозділу. Та у зв'язку з політикою скорочення управлінських апаратів та економією бюджетних коштів створити нині самостійний структурний підрозділ досить проблематично. Це питання вимагає законодавчого вирішення.

У світовій практиці управління персоналом у сфері державної служби склалася така ситуація: у США один працівник кадрової служби обслуговує 100 співробітників, у Німеччині на одного працівника припадає 130–150 співробітників, у Франції спостерігається схожа ситуація – один працівник на 130 співробітників, у Японії на 100 співробітників – 2,7 працівника служби управління персоналом, в Італії на 130 службовців припадає 1,5 менеджера. Вважається, що однією з можливостей такого розподілу є наявність програмного забезпечення служби управління персоналом державного органу [3, с. 137].

На сьогодні в усіх державних органах створено підрозділи управління персоналом відповідно до вимог Закону України «Про державну службу», хоча і з різними назвами (департамент кадрового забезпечення, управління персоналом, відділ із роботи з персоналом та ін.) та структурною будовою. Структурна модель цих підрозділів не дозволяє гнучко реагувати на потреби державних службовців, відсутня єдина система роботи з персоналом, перш за все система науково обґрунтованого вивчення здібностей та схильностей,

професійного та посадового просування державних службовців відповідно до їхніх ділових та особистих якостей. Як наслідок – відсутність упевненості державних службовців в ефективному наданні послуг службами управління персоналом. На нашу думку, є доцільним розроблення типового варіанта структури служби управління персоналом державного органу, яка має рекомендаційний характер, бо залежно від певного штатного розпису, обсягу, характеру та складності функціонального навантаження (42 основні завдання та функції) може змінюватися. Зокрема, у випадках, коли вводиться тільки посада спеціаліста з питань персоналу, це питання потребує більш детального опрацювання.

Слід зазначити також, що перетворення підрозділу відповідно до наявних нормативних актів не завжди забезпечують успіх трансформації, уникнення звичайного перейменування, зміни вивіски. Потрібно мати співробітників відповідної якості, компетентності.

Питання кардинального оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів, посилення ролі їх в управлінні персоналом відповідного органу внесено до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р, яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. Наразі до основних завдань служби управління персоналом віднесено: 1) реалізацію державної політики з питань управління персоналом в державному органі; 2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень із питань управління персоналом; 3) забезпечення організаційного розвитку державного органу; 4) добір персоналу державного органу; 5) прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їхньої професійної компетентності; 6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; 7) організаційно-методичне керівництво та контроль роботи з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; 8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення [18, с. 48].

Аналізуючи цю інформацію, можна говорити тільки про перші кроки діяльності служби управління персоналом у такому важливому функціональному напрямі, як захист прав та інтересів державних службовців. Це пояснюється тим, що подібної вимоги до кадрових підрозділів до цього часу не існувало, а сама система правової та соціальної захищеності службовців в Україні тільки складається. Досвід зарубіжних країн указує на неможливість формування державної служби з осіб, здатних ставити та вирішувати державно-правові, управлінські проблеми, без гарантій соціальної захищеності, які держава їм надає за умови належного виконання службових повноважень, та створення можливості для нормального життя після завершення служби [13, с. 162].

Результати характеристики організаційно-правової форми управління персоналом державних органів дозволяють встановити, що з боку держави був зроблений вагомий крок для реорганізації кадрових підрозділів в служби управління персоналом у державних органах шляхом розроблення та законодавчого закріплення їх нормативно-правового підґрунтя, визначення юридичного статусу, організаційно-функціональних особливостей цих підрозділів. Уперше на рівні законодавства державою закріплена важливість та необхідність формування системи управління людськими ресурсами на державній службі. Разом з цим очевидно є необхідність наближення структури служби управління персоналом до сучасних типів організації служб управління персоналом, що, на нашу думку, покращить орієнтацію на персонал, змінить сферу і номенклатуру послуг, що надаються, способи надання їх за принципом заслуг.

2.3. Правові засади вступу на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування

Правові засади вступу на державну службу в Україні визначені Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., а проходження служби в

органах місцевого самоврядування – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

На державну службу не може вступити особа, яка:

- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку;
- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 3) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- 5) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким загальним вимогам:

- 1) для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого

самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

5) для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Особи, які претендують на зайняття посад державної

служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, також можуть визначатися суб'єктом призначення у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим Законом. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – з дня призначення на посаду.

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246.

Конкурс проводиться:

- 1) на зайняття вакантної посади державної служби;
- 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби;
- 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбутися відповідно до пункту 7 частини першої ст. 83 Закону України «Про державну службу»;
- 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення.

Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади.

Порядок проведення конкурсу визначає зокрема:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду інформації для участі в конкурсі;
- 5) етапи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядок їх проведення;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби.

Оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби відповідно до Закону України «Про державну службу» і Порядку проведення конкурсу, а також може оприлюднюватися на веб-сайті державного органу, у якому оголошено конкурс (за наявності), та інших веб-сайтах.

Рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення, на посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби відповідно до цього Закону.

Суб'єкт призначення або керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу та його умови в електронній формі не пізніше наступного робочого дня з дня підписання відповідного наказу (розпорядження).

В оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу зазначаються:

- 1) найменування і місцезнаходження державного органу;
- 2) назва посади;
- 3) посадові обов'язки;
- 4) умови оплати праці;
- 5) вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду;

б) інформація щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду;

б⁻¹) істотні умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення);

7) вичерпний перелік інформації, необхідної для участі в конкурсі, та строк її подання;

8) дата і місце проведення конкурсу;

9) прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу.

Строк подання інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу.

Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає в установленому порядку до конкурсної комісії таку інформацію:

1) реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України;

2) заяву про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме за формою, визначеною Кабінетом Міністрів України;

3) заяву, в якій повідомляє, що до неї не застосовуються заборони, визначені частиною третьою або четвертою ст. 1 Закону України «Про очищення влади», та надає згоду на проходження перевірки та на оприлюднення відомостей стосовно неї відповідно до зазначеного Закону;

4) підтвердження наявності відповідного ступеня вищої освіти;

5) підтвердження рівня вільного володіння державною мовою;

6) відомості про стаж роботи, стаж державної служби (за наявності), досвід роботи на відповідних посадах згідно з вимогами, передбаченими ст. 20 Закону України «Про державну службу», та іншими умовами конкурсу;

7) у разі проведення закритого конкурсу – іншу інформацію для підтвердження відповідності умовам конкурсу;

8) у разі проведення конкурсу на посаду державної служби категорії «А» – підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Якщо особою, яка бажає взяти участь у конкурсі, незалежно від обставин уже було подано декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік, її повторне подання не вимагається.

Особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, несе персональну відповідальність за достовірність наданої інформації.

Рішенням Комісії або конкурсної комісії визначаються кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше п'яти осіб на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу. Результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу.

На посаду державної служби призначається переможець конкурсу.

Рішення про призначення приймається:

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

2) на посади державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, – суб'єктом призначення, визначеним законом;

3) на інші посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби, якщо інше не передбачено законом.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

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

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

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

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

1) визнані судом недієздатними;

2) які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку;

5) які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Інші обмеження, пов'язані із проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

друга категорія – посади Сімферопольського міського голови, міських (міст – обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та

Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;

третя категорія – посади перших заступників та заступників міських голів (міст – обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;

керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

п'ята категорія – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст

районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;

сьома категорія – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад.

Встановлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад, старостам присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад. Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки. За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого

самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, посадові особи місцевого самоврядування один раз на 4 роки підлягають атестації.

Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, старости, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді спеціалісти, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова.

Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати, у разі незгоди, рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом 10 днів з дня винесення її рішення або до суду.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); про невідповідність займаній посаді.

Результати атестації мають рекомендаційний характер.

Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради:

- 1) визнати посадову особу атестованою;
- 2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи);
- 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду;
- 4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її з займаної посади.

Спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Розділ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Проблемні сфери кадрової політики в органах публічної влади

Одним з можливих способів розв'язання проблем кадрової політики в органах публічної влади, таких як, нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів; 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 тощо, може стати розвиток функцій і повноважень, а також зростання значущості служби управління персоналом державного органу та органу місцевого самоврядування відповідно до розвитку системи державного управління.

Для кожної людини важливо в житті реалізувати себе. Для цього є важливими належні умови. Для самореалізації людини на державній службі такими умовами є відкритість, широкі можливості для представників будь-яких суспільних груп претендувати на лідерські позиції, заходи постійного вдосконалення працівника та добір персоналу на засадах ціннісних орієнтирів державної служби. Звертається увага і на першочергову значущість особистих якостей, індивідуальної активності, вміння знайти підтримку широкої аудиторії, залучити її привабливими ідеями і програмами. Невелика кількість формальних вимог, інституційних фільтрів під час відбору не можуть повною мірою сприяти самореалізації людини на державній службі України. Мають переважати ознаки антрепренерської системи рекрутування до правлячої групи осіб. Саме її відрізняють: невелика кількість формальних вимог, інституційних фільтрів; висока конкурентність відбору, першочергова значущість особистих

якостей, індивідуальної активності, вміння знайти підтримку широкої аудиторії, залучити її привабливими ідеями і програмами та ін. [36, с. 118–120; 39, с. 192].

І не випадково, адже це є відкрита система відбору, і кожний індивід піднімається нагору завдяки власним старанням та здібностям. У цьому і є суть принципу меритократії, який наголошує на тому, що політичний і соціальний статус особистості ставиться в залежність від її якостей, спроможностей і досягнень. За таким підходом, наприклад, у Франції та Великобританії посади в державних органах займають випускники престижних ЗВО [54, с. 39].

Проте для цього потрібно розробити на засадах компетентнісного підходу за участі зацікавлених сторін та затвердити професійні стандарти державної служби. Наприклад європейські стандарти визначено для системи оцінювання за показниками, розробленими ОЕСР/SIGMA за основними напрямками, котрі є предметом щорічного оцінювання ресурсу державної служби, проваджуваного ЄС у країнах – кандидатах на вступ до ЄС [16; 25, с. 52; 38]. Заразом наголошується, що термін «європейські стандарти державної служби» можна розглядати не тільки стосовно ЄС, але й на рівні окремих європейських держав [45–48].

ЮНЕСКО визначило стандарти міжнародної державної служби, що включають:

– основні принципи діяльності: міжнародне бачення проблем; лояльність до організації, у якій вони працюють; дотримання фундаментальних прав людини; незалежність та неприналежність до жодних політичних груп; повага щодо національної й расової різноманітності та гендерної рівності; такт, дискреція та розсудливість у висловленні власних позицій; чесність, толерантність, неупередженість;

– робочі стосунки: взаємоповага в колективі, обмін інформацією, уникнення конфлікту інтересів, належне управління персоналом, свобода асоціацій;

- відносини з країнами-членами та законодавчими органами: нейтральність, відносини із громадськістю, інформування громадськості;
- відносини зі ЗМІ: прозорість, використання та захист інформації, конфіденційність, повага різних традицій та культури, безпека;
- власна поведінка: повага до національних законів країни розміщення міжнародних інституцій; позапосадові зайнятість та діяльність; подарунки та винагороди із зовнішніх джерел.

У більшості країн Європи велике значення має професійна підготовка і перепідготовка державних службовців. Загальні знання мов, освіченість, здібність до кількісного мислення та обізнаність у сфері інформаційних та комунікаційних технологій – це необхідна основа для професійної діяльності сучасного державного службовця. Відповідно, необхідно приділяти набагато більше уваги підвищенню рівня та якості освіти, модернізації всієї системи підготовки високоінтелектуальних і талановитих кадрів. Державою має бути розроблений та прийнятий доступний для широкого кола користувачів стандарт щодо забезпечення професійного розвитку державних службовців. Зокрема, нагальною потребою для державної служби України є розроблення та упровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій. Це багатофункціональний нормативний документ, що повинен визначити вимоги до змісту й умов праці, кваліфікації та здатностей (компетенцій), викладених у вигляді структурованих характеристик діяльності через одиниці професійного стандарту. Його розроблення вимагає поєднання зусиль усіх зацікавлених сторін, включаючи й міжнародні організації та донорську спільноту, в єдиному стратегічному баченні підвищення ефективності управління людськими ресурсами на державній службі [29, с. 16].

Досвід США, Англії, Франції [14, с. 26] говорить, що одним із ключових завдань процесу реформування державної служби стає забезпечення прямої кореляції між службовим просуванням і оплатою праці з рівнем кваліфікації службовця, його компетентністю та діловими якостями, оскільки встановлення такого зв'язку надає кожному державному службовцеві можливість підвищити

зацікавленість та відповідальність за свій професійний розвиток. За таких обставин актуалізується питання розроблення та упровадження стандартів усіх рівнів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації працівників, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Основними мотивами залишається бажання навчатися та професійно зростати, що в подальшому може позитивно вплинути на кар'єрне просування. Це передбачає, що державний службовець: сам визначає мету навчальної діяльності або сприймає ту, що поставлена викладачем; виявляє зацікавленість до навчання, докладає вольових зусиль для досягнення позитивного результату пізнавальної діяльності; раціонально організовує свою навчальну працю; знаходить потрібну інформацію, добирає доцільні способи для розв'язання завдання; виконує в певній послідовності сенсорні, розумові або практичні дії, прийоми, операції; усвідомлює свою діяльність і прагне її вдосконалити; має уміння й навички самоконтролю та самооцінки. У зв'язку з цим змінюється система взаємовідносин між держслужбовцем і службою управління персоналом стосовно професійного навчання. В її основу закладаються принципи партнерства, такі як повага до особистості; доброзичливість і позитивне ставлення; довіра у відносинах, стосунках; діалог – взаємодія – взаємоповага; розподілене лідерство; принципи соціального партнерства.

У Франції, наприклад, незважаючи на різноманітність навчальних установ для державних службовців, найбільш ефективними навчальними закладами вважаються адміністративні школи. Адміністративні школи, будучи тісно пов'язаними з державними адміністраціями (на загальнодержавному рівні, а також на рівні місцевих органів влади та на рівні державних лікарень), спроможні реалізовувати стратегію в царині професійної підготовки державних службовців, беручи до уваги потреби адміністрацій, а також цілі навчання. У Франції близько 50 адміністративних шкіл, зокрема:

для державної цивільної служби – неспеціалізовані школи, такі як Національна школа адміністрації (ENA), 5 IRA, спеціалізовані школи у різних адміністративних сферах (податки, митниця, безпека, здоров'я, охорона праці...) і в технічних сферах (агрономія, лісове господарство, будівництво, видобуток...). ENA і IRA підзвітні Міністерству державної служби (ЕСА, IRA), а спеціалізовані школи – міністерствам, що відповідають за відповідні питання;

для територіальної державної служби – Національний центр територіальної державної служби (CNFPT) – центральний орган для професійної підготовки державних службовців. Центр має під своїм контролем такі школи, як Національний інститут територіальних досліджень (INET), що здійснює частину такої ж професійної підготовки, якою займається ENA, або чотири національні школи для підготовки територіальних менеджерів (ENACT). Навчання територіальних державних службовців у спеціалізованих навчальних сферах може здійснюватися спільно з навчанням для державних цивільних службовців;

для державної служби державних лікарень основною школою є Вища школа охорони здоров'я (EHESP), діяльність якої спрямовано на підготовку керівників і старших виконавчих директорів державних лікарень. Ця школа також готує державних цивільних службовців (медичних працівників) [54, с. 17].

Отже, навчання державних службовців у Франції розглядається як один з основних інструментів управління людськими ресурсами. Незважаючи на те, що існує багато установ, що відповідають за професійну підготовку державних службовців, перевагу, а в питаннях початкового навчання – монополію, мають саме адміністративні школи. Їхню діяльність спрямовано на вирішення таких основних питань: як розвивати зв'язок між початковою і безперервною професійною підготовкою державних службовців, між підготовкою та розвитком кар'єри; як оцінити професійні навички, котрі може бути вдосконалено завдяки професійній підготовці; як поєднати професійну

підготовку, мобільність державних службовців, якість виконання ними роботи та модернізацію державної служби [49, с. 183].

Управління як здатність робити визначальний вплив на діяльність, поведінку людей за допомогою яких-небудь засобів, по суті, становить поняття «влада». У наш час джерелом влади стає сплав знань і досвіду, яким володіють управлінці. У зарубіжній і вітчизняній літературі багаторазово робилися спроби описати структуру управлінських навичок. Протягом тривалого часу як основні виділялися: вміння працювати з людьми, знання психології організаційних процесів, навички з оцінювання та впливу на людей, вміння стимулювати і спрямовувати. У міру розширення досліджень цей список зазнавав зміни, проте він і далі фокусується на тезі, що у процесі формування управлінських умінь і навичок необхідно забезпечити розвиток особистісних якостей, важливих для успішної управлінської діяльності, – активності, ініціативності, самостійності тощо.

Метою підвищення рівня професійної компетентності має бути не лише отримання нових знань, але і набуття необхідних навичок. Тому освіта державних службовців повинна поділитися на стажування та навчання. Стажування має проходити в державних органах (у країні або за кордоном) та в установах приватного сектора. Мета стажування полягає в наданні державним службовцям практичного досвіду конкретної адміністративної роботи, підвищення їхньої компетенції та ознайомлення з основними інструментами управління. В ЕНА Франції, наприклад, стажування займає особливе місце: близько двох третин часу навчання у школі припадає на стажування. Для всіх студентів, французів чи іноземців передбачається, що протягом стажування вони будуть відповідальними за виконання певної роботи, а не просто спостерігатимуть за виконанням роботи іншими. Студенти вважаються державними працівниками, що мають обов'язки та зобов'язання, визначені цим статусом. Вони відповідальні за певні завдання та дуже різноманітні місії й повинні швидко завоювати довіру особи, відповідальної за їхнє стажування. Професійну підготовку державних службовців зорієнтовано не на академічні, а

на практичні питання. Академічні знання мають бути засвоєні студентами перед вступом до адміністративної школи та перевіряються конкурсними вступними іспитами. Навчання орієнтовано на функціонування адміністрації, публічне управління, різні технічні питання (залежно від школи).

Важливе значення для будь-якого працівника має просування службовою кар'єрою. У світовій практиці вирішальним чинником у відборі на посаду та просування службовими сходинками є коефіцієнт інтелектуальності – внутрішній потенціал людського інтелекту. Існує певний атестаційний мінімум (вище 125 балів).

Водночас загально визнано, що для підвищення по службі необхідно відповідати певним критеріям. Найбільш вагомими виявляються: сумлінне виконання своїх службових обов'язків, підвищення своєї професійної кваліфікації шляхом навчання в спеціалізованому навчальному закладі, підвищення своєї професійної кваліфікації шляхом самоосвіти. Наявність спеціальної професійної підготовки (магістратура) та наявність досвіду роботи теж є важливими факторами, необхідними для просування по службі.

Для просування в службовій кар'єрі, окрім відповідності до певних критеріїв, необхідно також володіти певними компетентностями. Для просування державного службовця на службі в Україні необхідно володіти перш за все такими компетентностями: спеціалізовані концептуальні знання, набуті у процесі навчання та/або професійної діяльності на рівні новітніх досягнень, що є основою для оригінального мислення та інноваційної діяльності, уміння розв'язувати складні завдання і проблеми та прийняття рішень у складних та непередбачуваних умовах.

Отже, результати проведеного дослідження свідчать про наявність проблемних сфер. Зокрема, явно невиправданою є ситуація, за якою функціональний аспект кадрової політики в органах публічної влади надає обмежені можливості державним службовцям за умов їх бажання, прагнення, здібностей просуватися по службі, мати змогу підвищувати рівень своєї компетентності та отримувати відповідно до цього оплату своєї діяльності, а

також не передбачає зобов'язання забезпечити дотримання гарантій, що стосуються соціально-побутового забезпечення працівників, їх захисту на рівні задоволення їх потреб. Вважаємо, що змінити ситуацію на краще можливо за наступних умов:

– мінімізувати причини, що заважають приходу до державних органів високопрофесійних фахівців, зокрема і пов'язані з гідним рівнем оплати праці, соціальними гарантіями та підвищенням на службі. Бо, обираючи роботу в державних структурах, претенденти перш за все прагнуть бути корисними суспільству, при цьому є сподівання отримувати стабільну зарплату. Важливо, що майже ніхто не прагне особистої користі, працюючи в державних структурах;

– розробити та унормувати на законодавчому рівні дійсно ефективну систему добору кадрів на державну службу та організації роботи з персоналом на основі принципу меритократії. На жаль, стабільність становища, престиж статусу державного службовця та відчуття влади і поваги не є сьогодні значущим під час вступу на державну службу. Тому необхідним є вдосконалення процедур оцінювання державних службовців. У всіх випадках обов'язковою умовою для успішного оцінювання діяльності службовця має стати наявність сучасної освіти, систематичне підвищення кваліфікації;

– прискорити модернізацію національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державних органів (упровадження інституційних основ професіоналізації державної служби; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання з орієнтацією на перспективи розвитку державного управління й державної служби, держави і суспільства загалом; створення ефективної системи формування й розподілу державного замовлення на підготовку державних службовців в освітній сфері «Публічне управління та адміністрування», а також збільшення його обсягів). Слід домагатися обов'язкового систематичного навчання, підвищення кваліфікації державних службовців, яке має базуватися на попередньому вивченні їхніх потреб у певних знаннях, уміннях або навичках. Це дасть змогу

державному службовцеві, особливо на регіональному рівні, швидше орієнтуватися в змінах у професійній діяльності. До того ж від навчання державні службовці очікують підвищення свого професійного рівня, самовдосконалення, що в подальшому може позитивно вплинути на їхнє кар'єрне просування. Труднощі, що пов'язані з навчанням, їх не лякають;

– внести відповідні зміни/доповнення до чинних організаційно-правових засад державної служби в Україні з метою створення системи реального впливу професійного навчання на кар'єрне просування державних службовців. Важливо закріпити на законодавчому рівні, що результати навчання й підвищення кваліфікації є обов'язковою умовою для службового просування, присвоєння чергового рангу, звання, підвищення заробітної плати та надання пільг у межах чинного законодавства, як це практикується в розвинених країнах світу – Франції, Німеччині, Канаді та ін. Відкритість, широкі можливості для представників будь-яких суспільних груп претендувати на лідерські позиції, заходи з постійного вдосконалення працівника та добір персоналу, виходячи з ціннісних орієнтирів державної служби, сьогодні відзначаються як умови, що сприяють самореалізації людини на державній службі;

– упровадження якісних змін змісту, форм і методів практичної діяльності служби управління персоналом, яка повинна підходити до професійного навчання державних службовців на сучасному етапі розвитку державної служби як до безперервного процесу, оскільки будь-які знання через певний час починають «застарівати», стають малоприслужними у практичному застосуванні в конкретних професійних та життєвих ситуаціях. Якраз такий підхід властивий для розвинених країн Західної Європи.

3.2. Пріоритети розвитку кадрової політики в органах публічної влади

Посилення уваги до питання подальшого розвитку кадрової політики в органах публічної влади, насамперед, зумовлене вибором Україною

європейського шляху розвитку, за якого має здійснитися переформатування системного бачення державного управління, державної служби, місцевого самоврядування та громадянського суспільства у контексті публічного управління. Зазначене потребує інноваційних підходів до реконфігурації вітчизняної кадрової системи, відпрацювання механізмів забезпечення взаємозв'язку процесів прийняття управлінських рішень і соціальної відповідальності, публічного адміністрування і професійної компетентності.

На сучасному етапі позитивних трансформаційних процесів у державі проблема кадрової політики стала предметом наукових філософських, психологічних, соціологічних досліджень і розглядається в контексті формування, збереження та розвитку людського потенціалу.

Необхідність розробки нової кадрової політики значною мірою зумовлена європейським вектором розвитку України, що істотно впливає на соціально-економічний розвиток держави, підвищення соціальних стандартів життя громадян, зростання міжнародного авторитету та конкурентоспроможності держави. Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики в Україні. Вона ґрунтується на засадах професіоналізму, компетентності та забезпечення усіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, перевагах «економіки знань», враховує особливості розвитку українського суспільства, світові тенденції, спрямована на утвердження системної й послідовної політики у цій сфері [7, с. 18].

Україна потребує суттєвої зміни ситуації на ринку праці. Це пов'язано з кількома факторами. По-перше, в країні спостерігається дефіцит трудових кадрів, зокрема технічних, здатних працювати на сучасному обладнанні, вільно володіти професійною іноземною мовою та технологіями. По-друге, Україна дедалі впевненіше вступає до глобалізованого ринку поділу праці, що, зокрема, супроводжується тенденціями до взаємопроникнення ринків праці, підвищеною мобільністю трудових ресурсів. По-третє, існує проблема нострифікації іншими

державами вітчизняних документів про вищу та післявузівську професійну освіту, про присвоєння вчених звань.

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

Механізм формування і реалізації державної кадрової регіональної політики – це багатофункціональний комплекс управлінської діяльності. Функціонування механізму управління кадровою політикою в регіонах має втілюватися у функції управління і реалізується через відповідні технології [58, с. 28].

Кадрова політика ґрунтується на трьох групах принципів: побудови суспільства та держави; політики; кадрової роботи.

Загальні принципи побудови суспільства та держави включають:

вільний розвиток та самореалізацію особистості, що передбачає дотримання права людини на вільний вибір професії та вид трудової діяльності, запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками;

запровадження активного соціального діалогу й партнерства;

узгодженість цілей та пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи;

субсидіарність між різними ланками кадрової системи;

спільну відповідальність усіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни;

невід'ємність громадського контролю у прийнятті та реалізації рішень у сфері державної кадрової політики [32, с. 143].

Найбільш важливими принципами політики є:

наукова обґрунтованість, творчість – враховує потреби суспільства в кадрах, послідовність і етапність вирішення стратегічних завдань, орієнтована на відродження та стійкий розвиток країни, на залучення до роботи професійно

підготовлених осіб, ініціативних, з новаторськими творчими спрямуваннями та мотиваціями;

комплексність – зумовлена поєднанням цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами, враховуючи різноманітні аспекти рішення кадрових питань (економічних, соціальних, політичних, моральних, соціально-психологічних тощо);

демократичність – визначається за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;

правовий характер – здійснюється в межах і на основі закону, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого рішення кадрових питань;

реалістичність, технологічність – передбачає постановку реальних цілей та завдань, ресурсну забезпеченість та принципову можливість практичної реалізації її моделі;

ресурсна забезпеченість – тобто забезпеченість матеріально-фінансовими, інформаційно-аналітичними та кадровими ресурсами;

підтримка основної частини населення країни – розглядає кадрову політику як засіб нових можливостей підвищення життєвого рівня, кар'єрного просування та особистісного зростання [32, с. 143].

Державна кадрова політика декларує в усіх ланках кадрової системи такі принципи кадрової роботи: законність, пріоритетність професіоналізму, патріотизму та моральності, відкритість і прозорість, раціональність та ефективність у доборі й розстановці кадрів, сприяння професійному та кар'єрному зростанню працівника, індивідуалізація методів і засобів кадрової роботи, оптимальне поєднання стабільності кадрів та їх раціонального, систематичного оновлення, використання кращого вітчизняного й світового досвіду кадрового менеджменту, сучасне технологічне та ресурсне забезпечення.

Основними принципами кадрової політики є: принципи соціальної справедливості, комплексності та послідовності її проведення; збалансованості суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізму;

збалансованості представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальності держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповаги у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерства держави і недержавного сектору; безперервності навчання [2, с. 9].

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована: в соціальному аспекті – на досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення що до професійної самореалізації, гідної оплати праці; в економічному аспекті – на забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, підвищення конкурентоспроможності держави, рівня добробуту населення; в інституційному аспекті – на вдосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті; в організаційному аспекті – на розбудову системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності [32, с. 144].

Кадрова політика виконує такі функції:

зайнятість (аналіз робочих місць, методи наймання, засоби добору, просування по службі, відпустка, звільнення);

навчання (перевірка нових працівників, практичне навчання, безперервний розвиток персоналу);

оплата праці (пільгові схеми, оплати; стимулювання праці);

трудові відносини (встановлення більш ефективного стилю керівництва, відносини з профспілками);

добробут (пенсії, допомога з приводу хвороби та непрацездатності, медичні, транспортні послуги, житло, харчування, спорт і суспільна діяльність, допомога у вирішенні особистих проблем).

Пріоритетними завданнями формування і реалізації державної кадрової політики є:

підготовка Державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики на основі оновлених нормативно-правових актів про засади державної кадрової політики;

розроблення механізмів залучення висококваліфікованих фахівців до сфери управлінської діяльності в державі;

розроблення професійних стандартів; механізмів оцінювання та підтвердження кваліфікацій і компетенцій, перепідготовки та навчання упродовж життя;

реформування системи органів у сфері підтвердження кваліфікацій;

реформування системи фінансування управління освітою та наукою, Національної рамки кваліфікацій;

відновлення технології ротації кадрів з урахуванням компетентностей відповідних команд, реальних ресурсів і доступних технологій їх реалізації;

формування дієвого резерву кадрів в усіх галузях виробництва і сферах соціально-економічної діяльності на засадах гарантій держави з цільової підготовки, перепідготовки, навчання і атестації протягом життя;

посилення державної уваги до моральних якостей осіб, а також контролю за виявами корупції, вдосконалення дисциплінарних процедур;

відновлення державного регулювання профорієнтаційної роботи серед молоді на засадах залучення новоутворених служб управління персоналом та інститутів, що мають державні повноваження, для організації роботи з кадрами, підвищення престижу робітничих професій;

державна підтримка цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу держави;

запровадження державних механізмів стимулювання пріоритетних напрямів розвитку кадрового потенціалу через систему надання пільг і заохочень [32, с. 144].

Кадрова політика характеризується основними напрямами, які формуються за двома підходами: галузевим та проблемним.

Галузевий напрям кадрової політики охоплює різні сфери діяльності людини: державне управління та місцеве самоврядування; оборону та національну безпеку; судочинство, правовий захист та покарання; матеріальне виробництво; публічні послуги; сільське господарство; соціальний захист; медицину та охорону здоров'я; науку та освіту; культуру.

Проблемний напрям орієнтований на вирішення ключових аспектів кадрової політики: інституційний; нормативно-правовий; організаційно-управлінський; технологічний; гендерний; професійне навчання й просування кадрів; регулювання міграції; молодіжну кадрову політику; кадрову політику старших вікових груп населення [32, с. 145].

Концептуальні основи модернізації кадрової політики включають такі положення:

створення загальнонаціональної системи державної кадрової політики та її складових – регіональних і галузевих підсистем, підґрунтям яких виступають інноваційні кадрові технології;

удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази кадрової політики;

модернізація системи управління кадровими процесами в країні, створення спеціальної підсистеми, яка має єдиний державний координуючий орган системи та його регіональних представництв.

удосконалення системи державного замовлення на підготовку кадрів відповідно до потреб суспільства на основі прогнозування, планування та моніторингу;

розвиток державно-приватного партнерства з питань інвестування підготовки та використання кадрів, поєднання механізмів ринкового та державного регулювання кадрової роботи, бізнес-ініціативи з державним замовленням;

модернізація національної системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням реальних потреб у сфері державного управління та ключових галузей економіки;

забезпечення неперервності й наступності професійного розвитку, оптимального поєднання досвідчених і молодих кадрів;

забезпечення системного наукового супроводу кадрової політики та кадрової роботи, створення центрів комплексних наукових досліджень з вивчення передового досвіду та кадрових інноваційних технологій;

створення незалежної системи професійного оцінювання кадрів у різних сферах суспільства;

практична спрямованість юридичного супроводу щодо забезпечення прав працівників;

врахування специфіки працевлаштування окремих категорій населення, зокрема молоді, економічно активної частини населення, осіб пенсійного віку, жінок, громадян з особливими потребами;

розвиток практики укладення міжнародних договорів про спільну підготовку фахівців;

максимальна відкритість кадрових призначень та контроль за ними громадськості;

розроблення довгострокових програм кадрового забезпечення держави, залучення ресурсів приватного сектору, бізнесових та громадських організацій.

застосування проектного підходу в реалізації стратегії кадрової політики, коли відповідна її ланка, або проблема вирішується окремими проектами, державними, цільовими програмами, що дає можливість регулювати результативність використання ресурсів;

удосконалення механізмів запобігання і подолання корупції та гальмування кадрової деградації;

модернізація системи статистики про кадри в окремих галузях чи сферах діяльності;

приведення системи державної кадрової політики відповідно до європейських стандартів у кадровій сфері [32, с. 146].

Парламентом України під час засідання Верховної Ради 10 грудня 2015 р. була ухвалена нова довгоочікувана редакція закону «Про державну службу»,

що має на меті змінити систему добору кадрів в органах державної влади, головними пріоритетами якої має стати професійна компетентність персоналу. Серед дієвих напрямів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців можна виділити розроблення та обґрунтування нових критеріїв оцінювання якостей, результативності та ефективності керівного персоналу у сфері державної служби, стимулювання професійного зростання в процесі щорічного оцінювання, участі у відкритих конкурсах та ін. Перспективним напрямом розвитку вітчизняної кадрової системи цього закону визначено врегулювання статусу державного службовця, посилення персональної відповідальності кожного чиновника та створення умов прозорості діяльності державних органів влади.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження особливостей формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади ми дійшли наступних узагальнюючих висновків.

Державна кадрова політика – це цілеспрямована загальнодержавна стратегія, яка розрахована на тривалий період діяльності держави, що спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації загальнонаціональних інтересів: інтересів особистості, суспільства та держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною ролі державної кадрової політики у сфері державного управління. Перехід до нової управлінської практики вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, які мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме побудові ефективної держави.

Кадрове забезпечення державного управління, місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою чинників, насамперед: недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери державного управління; нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі; непрозорістю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кадровій сфері; низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності; недостатнім рівнем

професіоналізму та адміністративної культури державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу тощо.

За роки незалежності України розроблено низку нормативно-правових документів, що визначають правові засади кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування у сфері державного управління. Важливим документом, що визначив мету, цілі та першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика, була «Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки», а також такі законодавчо-правові акти, як Закони України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

На шляху удосконалення державної кадрової політики необхідно сформувати нову систему правового забезпечення, підґрунтям якої повинен стати кращий зарубіжний досвід та виклики сьогодення українського суспільства: оновлення нормативно-правової бази; розробка програм кадрового розвитку; формування конкурентоспроможного кадрового потенціалу; модернізація системи професійного навчання; професіоналізація кадрової служби; реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; формування та вдосконалення професійної культури та створення ефективних механізмів управління персоналом у сфері державного управління. Українське суспільство потребує дієвої парадигми правового забезпечення кадрової політики в державному управлінні та якісного механізму її реалізації, що забезпечить формування високоінтелектуальних, високопрофесійних і високоморальних, відкритих для впровадження інновацій і модернізації кадрів державного управління України.

Дослідження зарубіжного досвіду формування та реалізації державної кадрової політики допоможе у визначенні шляхів модернізації вітчизняної органів публічної влади, сприятиме формуванню ефективної системи кадрового забезпечення, подоланню існуючих у нашій країні негативних тенденцій. Однак під час адаптації раціональних положень зарубіжного досвіду необхідно

враховувати особливості вітчизняного суспільства. Запозичуючи елементи закордонної організації державної кадрової політики, варто враховувати низку положень. По-перше, спочатку повинна бути проведена розробка програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки. По-друге, повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. По-третє, доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів.

Актуальність аналізу державної кадрової політики в органах публічної влади зумовлено високою мірою неефективності державних інститутів в Україні, що фіксується як численними світовими індексами якості державного управління, так і оцінками представників вітчизняного та міжнародного експертного співтовариства. Україна щороку погіршує свої позиції в цілому серед країн світу та стосовно державних інституцій, зокрема в таких позиціях, як «етика і корупція» та «зловживання впливом». Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності, Україна посідає 130-те місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103-тє місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115-те місце в категорії «тягар державного регулювання»

Наведені результати аналізу сучасного стану реалізації державної кадрової політики в органах публічної влади наочно демонструють певні позитивні зміни, пов'язані з орієнтацією на принцип меритократії, як, наприклад, набір державних службовців з числа кваліфікованих осіб із самих різних прошарків суспільства; просування по службі та відбір кандидатів лише з урахуванням виявлених здібностей і професійної підготовки, за допомогою проведення відкритого конкурсу, що забезпечує рівні можливості всім кандидатам; неупереджене і справедливе ставлення до всіх претендентів на зайняття посади і службовців; визначення класифікації посад державної служби і кваліфікаційних вимог до особи, яка обіймає посаду, або кандидата на посаду, що сприяє ефективному і продуктивному використанню людських ресурсів;

прийняття низки нормативно-правових актів, що впорядкували багато питань, зокрема і щодо професійної поведінки державних службовців, які повинні відповідати високим вимогам та постійно піклуватися про інтереси суспільства і захищати їх; захищеності державних службовців від свавілля, примусу щодо досягнення партійно-політичних цілей, протекціонізму тощо.

Однак, цей процес є досить складним, суперечливим, зумовлений низкою проблем, серед яких головні: стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в царині державної служби; відсутність ефективної системи моніторингу потреб державних органів у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців для посад державної служби; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді щодо роботи в системі державного управління, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій розвитку професійної компетентності державних службовців.

Результати характеристики організаційно-правової форми управління персоналом органів публічної влади дозволяють встановити, що з боку держави був зроблений вагомий крок для реорганізації кадрових підрозділів в служби управління персоналом у державних органах та органах місцевого самоврядування шляхом розроблення та законодавчого закріплення їх нормативно-правового підґрунтя, визначення правового статусу, організаційно-функціональних особливостей цих підрозділів. Уперше на рівні законодавства державою закріплена важливість та необхідність формування системи управління людськими ресурсами на державній службі. Разом з цим очевидно є необхідність наближення структури служби управління персоналом до сучасних типів організації служб управління персоналом, що, на нашу думку, покращить орієнтацію на персонал, змінить сферу і номенклатуру послуг, що надаються, способи надання їх за принципом заслуг.

Правові засади вступу на державну службу в Україні визначені Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., а проходження служби в

органах місцевого самоврядування – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р.

Результати проведеного дослідження особливостей формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади свідчать про наявність низки проблемних сфер. Зокрема, явно невиправданою є ситуація, за якою функціональний аспект кадрової політики в органах публічної влади надає обмежені можливості державним службовцям за умов їх бажання, прагнення, здібностей просуватися по службі, мати змогу підвищувати рівень своєї компетентності та отримувати відповідно до цього оплату своєї діяльності, а також не передбачає зобов'язання забезпечити дотримання гарантій, що стосуються соціально-побутового забезпечення працівників, їх захисту на рівні задоволення їх потреб.

Вважаємо, що змінити ситуацію на краще можливо за наступних умов: мінімізувати причини, що заважають приходу до органів публічної влади високопрофесійних фахівців; розробити та унормувати на законодавчому рівні дійсно ефективну систему добору кадрів на державну службу і службу в органи місцевого самоврядування на основі принципу меритократії; прискорити модернізацію національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади; внести відповідні зміни/доповнення до чинних організаційно-правових засад державної служби в Україні з метою створення системи реального впливу професійного навчання на кар'єрне просування державних службовців; упровадження якісних змін змісту, форм і методів практичної діяльності служби управління персоналом, яка повинна підходити до професійного навчання державних службовців на сучасному етапі розвитку державної служби як до безперервного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 10 країн: держслужбовці vs громадяни. Інфографіка. URL: <https://www.ukrinform.ua> (дата звернення: 29.08.2020 р.).
2. Бакуменко В.Д., Червякова О.В. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін. *Наук. розвідки з держ. та муніципального управління*. ВПЦ АМУ, 2012. Вип. 2. С. 7–16.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва: Логос, 1998. 200 с.
4. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. 342 с.
5. Государственная служба ФРГ. Государственная служба основных капиталистических стран. Москва: Наука, 1977. С. 256–265.
6. Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. Вып. 1. Москва, 1994. 144 с.
7. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенка, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
8. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. В.М. Олуйка; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2008. 418 с.
9. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) та ін. Київ; Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

10. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
11. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.
12. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 р. № 674. *Офіційний вісник України*. 2016. № 79. Ст. 2647.
13. Джанетто К., Уиллер Э. Управление знаниями. Руководство по разработке и внедрению корпоративной стратегии управления знаниями / пер. с англ. Е. М. Пестеревой. Москва: Добрая книга, 2005. 192 с.
14. Доповідь про статус державних службовців у Європі (23–25.09.1998 р.) / Європейський комітет у справах юрид. співробітництва (CDCJ). Париж: Офіс Ради Європи, 1998. 92 с.
15. Дьомін О., Леліков Г., Сороко В. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби. *Вісник державної служби України*. 2001. № 2. URL: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37667&cat_id=37402 (дата звернення: 12.08.2020 р.).
16. Европейская система квалификаций. URL: <http://www.volsu.ru> (дата звернення: 13.09.2020 р.).
17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
18. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мартенс та ін.; за заг. ред. Ш. Розпутенка. Київ: К.І.С., 2002. 402 с.
19. Желюк Т.Л. Державна служба. Київ: ВД «Професіонал», 2005. 576 с.

20. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління*. 2017. № 12. С. 102–107.
21. Звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2019 рік. Публічність. Професійність. Неупередженість. URL: <http://www.guds.gov.ua> (дата звернення: 02.09.2020 р.).
22. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
23. Кадрова політика і державна служба: навч. посіб. / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, Н.А. Липовська та ін.; за заг. ред. С.М. Серьогіна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.
24. Коваленко Є.О. Теоретичні підходи до вивчення державної кадрової політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 3(43). С. 68–72.
25. Колісніченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. Київ: Міленіум, 2009. 248 с.
26. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Мін'юсту України від 12.04.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення: 12.09.2020 р.).
27. Кравченко Т.А. Формування державної кадрової політики у сфері державного управління: концептуальні засади та особливості. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 2. С. 115–121.
28. Лобанов В.В. Служба вищих керівників в США. *Государство и право*. 1996. № 6. С. 131–139.
29. Луговий В. Концептуальні засади розроблення національної рамки кваліфікацій. *Вища школа*. 2010. № 9. С. 15–25.
30. Малиновський В. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.

31. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. URL: www.academy.gov.ua (дата звернення: 18.07.2020 р.).

32. Науменко Р.А. Сучасні пріоритети розвитку державної кадрової політики. *Публічне урядування*. 2015. № 1. С. 139–146.

33. Носик О.А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу: дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2018. 264 с.

34. Олуйко В.М. Кадри регіонів України: становлення та розвиток: монографія / за ред. Н.Р. Нижник, Г.І. Лелікова. Київ: Наук. світ, 2001. 237 с.

35. Организация управления и требования к гражданской службе в США. *Вестник государственной службы*. 1992. Август. С. 61–66.

36. Основы политологии. Краткий словарь терминов и понятий / под ред. В.С. Пусько. Москва: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2010. 212 с.

37. Охотский Е. Книга работника кадровой службы: учеб. справоч. пособ. Москва: Экономика, 1998. 718 с.

38. Оцінювання системи врядування в Україні (SIGMA, 2006). URL: <http://www.center.gov.ua> (дата звернення: 13.09.2020 р.).

39. Петрова І.Л. Стратегічне управління людськими ресурсами: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2013. 466 с.

40. Посібник з класифікації посад / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк та ін; за заг. ред. Я. Гонціажа. Київ: Проект «Реформа управління персоналом на держ. службі в Україні», 2012. 188 с.

41. Приходько В.А. Місцева влада у світлі сучасної державної кадрової політики. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 1 (24). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2009-1/doc/4/04.pdf> (дата звернення: 12.08.2020 р.).

42. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

43. Про основні напрями реформування системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у 2016 р.: звіт. URL: <http://nads.gov.ua> (дата звернення: 02.09.2020 р.).

44. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

45. Прудиус Л. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6. С. 66–76.

46. Прудиус Л.В. Європейські стандарти управління персоналом як умова забезпечення якості державної служби. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. № 3 (55). С. 155–160.

47. Прудиус Л.В. Перспективи оцінювання професійних кваліфікацій державних службовців в Україні. *Університетські наукові записки: зб. наук. пр.* 2016. № 60 (2–3). С. 161–172.

48. Прудиус Л.В. Професійні стандарти на державній службі України : реалії та перспективи. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 119–126.

49. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

50. Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / К.О. Ващенко, 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.

51. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів; за заг. ред. І. Ібрагімової. Київ: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. 400 с.

52. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи / М.І. Мельник (кер. авт. кол.), Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. Київ: Нора-принт, 2002. С. 24–34.

53. Силин А. Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт). *Человек и труд*. 1992. № 2. С. 46–57.
54. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л.А. Пустовойт; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2010. 56 с.
55. Соколова Т.А. Вплив навчання на зростання кар'єрного потенціалу державних службовців в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. № 2(36). С. 225–232.
56. Стандарт підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: проект. URL: <http://www.ipkkk.in.ua/standart> (дата звернення: 04.09.2020 р.).
57. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США. *Российский экономический журнал*. 1992. № 7. С. 65–67.
58. Стрілець М.І. Місце кадрової політики серед основних напрямів державного управління: монографія. Чернігів: РВК «Деснянська правда», 2006. 92 с.
59. Тарасова Н.И. Государственные работники США. Москва, 1992. 240 с.
60. Тертишна О.А. Проблеми кадрового забезпечення органів влади в умовах адміністративної реформи. *Вища освіта України*. 2008. № 4 (додаток 1). С. 39–41.
61. Федорчук В.А. Організаційно-правове забезпечення кадрової політики в державному управлінні. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 23–29.
62. Франция. Подготовка высших административных кадров. *12-й Международный конгресс*. Москва, 1993. С. 182–183.
63. Хміль Ф.І. Управління персоналом: підруч. для студ. вищ. навч. закладів. Київ: Академвидав, 2006. 488 с.
64. Stul DR. Britain. *Government and Administration in Western Europe*. Oxford. 1979. P. 48–49.

