



# УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

За загальною редакцією доктора наук  
з державного управління, професора,  
Заслуженого юриста України В.М. Олуйка

Київ - 2018

УДК 352/354.071.6:005.95/.96](477)(07)  
У67



**Видання здійснене за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».**

**Погляди, викладені у виданні, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.**

*Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання і поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єктів майнового права на цю інформацію та розробки.*

**В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман, Р.Б. Примуш,  
Н.С. Карвацка, Т.В. Назарчук**

У67 **Управління персоналом в умовах децентралізації** / За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М. Олуйка – Київ, 2018. – 504 с.

ISBN 978-617-7361-45-8.

Книга є прикладним виданням з правоосвітньої тематики, присвячена практичним аспектам діяльності органів влади та місцевого самоврядування в сфері управління персоналом в умовах децентралізації.

У виданні узагальнено передовий досвід HR менеджменту в органах публічної влади різних країн та висвітлено сучасний стан, тенденції і перспективи управління персоналом на публічній службі в Україні. Також у виданні містяться практичні поради з управління персоналом для керівників органів публічної влади.

Видання розраховане на працівників органів місцевого самоврядування, органів державної влади, науковців, представників муніципальної громадськості.

УДК 352/354.071.6:005.95/.96](477)(07)

ISBN 978-617-7361-45-8

© Рада Європи, 2018

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ І. ПЕРЕДОВИЙ ДОСВІД HR МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ .....</b>	<b>8</b>
1.1.1. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ФРАНЦІЇ .....	14
1.1.2. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ НІМЕЧЧИНИ .....	31
1.1.3. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ІТАЛІЇ .....	42
1.1.4. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ІСПАНІЇ .....	49
1.1.5. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇН .....	54
1.1.6. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ .....	62
1.1.7. ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ .....	70
1.1.8. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ США.....	72
1.1.9. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ КАНАДИ .....	81
1.1.10. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ЯПОНІЇ .....	86
1.1.11. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ КНР.....	96
1.1.12. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ СІНГАПУРУ .....	116
1.1.13. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ КАЗАХСТАНУ.....	122
<b>1.2. СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ HR МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ .....</b>	<b>132</b>
1.2.1. Міжнародні принципи управління публічними службовцями .....	135
1.2.2. Сучасні тенденції визначення статусу публічного службовця .....	139
1.2.3. Світові тенденції управління персоналом муніципальних служб .....	145
1.2.4. Міжнародний досвід підбору персоналу на публічну службу .....	149
1.2.5. Сучасні системи регулювання публічної служби .....	154
1.2.6. Міжнародні аспекти проходження публічної служби .....	157
1.2.7. Обмеження, пов'язані з публічною службою.....	160
1.2.8. Світові тенденції щодо стимулювання публічних службовців .....	162
1.2.9. Світові стандарти відповідальності публічних службовців.....	164
1.2.10. Тенденції в галузі підготовки фахівців публічної служби.....	167

<b>РОЗДІЛ II. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА РІШЕННЯ.....</b>	<b>176</b>
<b>2.1. СУЧАСНИЙ СТАН МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ .....</b>	<b>176</b>
2.1.1. Вплив світових тенденцій на розвиток публічної служби в Україні .....	177
2.1.2. ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	184
2.1.3. СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПЕРСОНАЛОМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	189
2.1.4. СОЦІАЛЬНА РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ .....	207
2.1.5. СИСТЕМА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	217
<b>2.2. ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....</b>	<b>238</b>
2.2.1. ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	241
2.2.2. ПРОФІЛІ ПОСАД.....	245
2.2.3. ЗАСОБИ ПІДБОРУ ТА ПОПОВНЕННЯ ШТАТІВ .....	248
2.2.4. ОЦІНЮВАННЯ ПЕРСОНАЛУ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОТРЕБ У НАВЧАННІ ТА НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ.....	259
2.2.5. РОЗРОБКА ПЛАНІВ НАВЧАННЯ.....	266
2.2.6. МЕХАНІЗМИ І ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ .....	275
2.2.7. ПОЄДНАННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ З КОРПОРАТИВНОЮ СТРАТЕГІЄЮ .....	278
2.2.8. ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ .....	291
2.2.9. УПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНІСТЮ РОБОТИ ПЕРСОНАЛУ .....	294
2.2.10. КУЛЬТУРА ПОЛІПШЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ .....	298
2.2.11. ІНСТРУМЕНТИ САМООЦІНКИ .....	304
<b>2.3. ПРИОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ЯКІСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....</b>	<b>313</b>
2.3.1. ПРИНЦИПИ МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ..	316
2.3.2. ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ТА ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ .....	322
2.3.3. ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ .....	330
2.3.4. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	336
2.3.5. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЯКІСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ.....	338
2.3.6. ІНТЕГРАЦІЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ .....	341
2.3.7. ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	354

<b>РОЗДІЛ III. НА ДОПОМОГУ КЕРІВНИКУ: ПРАКТИКУМ З ПРОФЕСІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ .....</b>	<b>369</b>
<b>3.1. НАВЧАЛЬНІ ТА МЕТОДИЧНІ РОЗРОБКИ З МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ .....</b>	<b>369</b>
3.1.1. Орган публічної влади, що відкритий до навчання .....	369
3.1.2. Навчання персоналу органів публічної влади: андрагогічний підхід .....	392
3.1.3. Ціннісні основи підвищення кваліфікації публічних службовців .....	417
<b>3.2. ІННОВАЦІЙНІ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ.....</b>	<b>478</b>
3.2.1. Інноваційний клімат органу публічної влади .....	478
3.2.2. Управління креативністю публічних службовців .....	488
3.2.3. Інноваційні практики селекції персоналу .....	491

## ПЕРЕДМОВА

Головна мета децентралізації – забезпечити високу якість управлінських та адміністративних послуг для населення, позбутися корупції, ліквідувати паралелізм і дублювання у прийнятті рішень.

Дефіцит якісних кадрів, лідерів, які за собою ведуть, хто є першим, хто попереду з цікавими креативними ідеями, може стати причиною невдалих реформ.

Хто такий толковий спеціаліст – управлінець? Це людина комунікабельна і командна, системна, ініціативна, з умінням навчатись, з тягою до кар'єрного та професійного зростання, зі знаннями рідної мови та іноземних мов, фізично та морально здорова.

Як говорив Отто фон Бісмарк: «З поганими законами і хорошими чиновниками цілком можливо правити країною. Але якщо чиновники погані – не допоможуть і найкращі закони».

Професіоналізм не можна замінити особистою відданістю чи квотним принципом. За будь-якою серйозною реформою має стояти особистість, адже місце і роль лідера в історії ніхто не зможе заперечити.

Справжні мудреці вчили: «Найкращий спосіб обирати державних людей – це висувати тих, хто сам усувається, і усувати тих, хто сам висувається».

Національний характер публічного службовця потребує модернізації. Треба культивувати розумних, інтелектуальних представників в органах влади і саморядування. Вони повинні відповідати таким якостям, як професіоналізм, харизма і людяність.

Важливим фактором успішного управлінця є якісна первинна освіта і постійна самоосвіта. Принцип безперервного навчання – це сьогодні навчання впродовж всього життя.

Європейський підхід до публічної служби передбачає чесну конкуренцію, конкурс, змагальність, селекцію, яка приводить до управління кращих, що забезпечить в Україні формування цивілізованої управлінської еліти, стабільність державної та муніципальної служби, яка передбачає насамперед, наступність і спадкоємність управління персоналом.



Сьогодні дуже важливо запровадити в Україні дієву систему професійного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, їх підбір і розстановку.

Саме з Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування в 1991 році розпочалося створення в Україні системи навчання державних службовців, яка діє до цього часу та успішно удосконалюється. Теперішні науково-педагогічні працівники виросли на сучасному міжнародному досвіді та успішно його транслюють.

В цьому контексті дуже важливою стала розробка Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, як невід'ємної складової управління людськими ресурсами в сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Розбудова міцної демократичної держави з розвинутою ринковою економікою, спроможними громадами та високим рівнем добробуту громадян – це ті орієнтири, які мають враховуватися в процесі вдосконалення систем управління персоналом на публічній службі.

# **РОЗДІЛ І. ПЕРЕДОВИЙ ДОСВІД HR МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

## **1.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

Як показує світова практика, більшість проблем сталого розвитку територій чи країн виникають через неякісне виконання публічними службовцями своїх обов'язків, їх безвідповідальність. Якраз стан управління персоналом на публічній службі є основною причиною падіння «рейтингів» країн по всім параметрам. Не відсутність інвестицій чи фінансових ресурсів, а слабка система управління гальмує процес розвитку країн.

Для суспільства важливіше мати якісний управлінський персонал на публічній службі ніж якісні закони.

І хоча така думка може в когось викликати сумніви, досвід багатьох країн вказує на те, що там, де належним чином не організована робота публічних службовців, держава зіштовхується із значними труднощами.

Насправді будь-яка з криз в державі, по суті, пов'язана саме з функціонуванням публічної служби, невмінням чи небажанням публічних службовців виконувати свої функції організаторів суспільних процесів в країні.

Стійка неспроможність держави та її апарату управління забезпечити вирішення складних проблем та досягнення стратегічних цілей розвитку є основною проблемою і нашої держави.

Тому важливо зрозуміти основні характеристики ефективного апарату публічних службовців, які існують в інших країнах, порівняти діюче законодавство України із законодавством країн різних правових систем та визначити шляхи вдосконалення управління персоналом на публічній службі в умовах проведення реформ.

Досягнення високого рівня управління персоналом на публічній службі і забезпечення його правового регулювання - процес складний, який не відбувається миттєво, а потребує певного часу.

Оскільки молода українська публічна служба поки що не має власних традицій і досвіду, вважаємо за доцільне звернутися до практики

зарубіжних країн і за допомогою компаративної характеристики проаналізувати основні, концептуальні положення управління персоналом публічних служб.

Проведений аналіз показав, що адекватність української дефініції державної служби та служби в органах місцевого самоврядування європейській є частковою, оскільки ці терміни мають суттєві відмінності в значеннях, коли вживається в різних країнах.

Так, наприклад, французьке поняття «*fonction publique*» (дослівно – «публічна служба») є синонімом британського поняття «*civil service*» та німецького поняття «*öffentlicher Dienst*». Відповідно і терміни, що позначають поняття «публічний службовець» у цих державах, - *fonctionnaire, civil servants, beamte* - стали синонімами поняття розмовної мови «адміністрація», що поширюється на чиновників як центральних, так і місцевих органів. При цьому розбіжності у національних і місцевих статутах, які юридично врегульовують їх статус, дуже незначні.

Покажемо у цьому контексті є, на нашу думку, пропорційний розподіл кадрів між різними адміністративними рівнями окремих держав-членів ЄС (Табл.1).

Вартим уваги є той факт, що європейська інтеграція, яка привела до взаємопроникнення і взаємовпливу культур, суттєво позначилась і на функціонуванні інституції управління на публічній службі в усіх країнах Європейського Союзу. Це дає змогу констатувати появу спільних рис в організації публічної служби в цих країнах і вироблення аналогічних підходів до вирішення проблем у галузі.

Аналізуючи форми організації управління на публічній службі в інших державах, можна зробити висновок, що поняття «державна служба», «цивільна служба», «публічна служба» неадекватні і сприймаються вони по-різному. Більш чи менш широкий характер поняття «державна служба» залежить від її концепції, яка існує в кожній країні. Так, наприклад, «державна служба» у ФРН - це збірне поняття, яке поширюється на всіх осіб, що зайняті в системі державного управління. При цьому розрізняють чиновників, службовців та робітників. Чиновники вступають на службу шляхом призначення, а службовці та працівників - шляхом підписання відповідного контракту.

*Табл. 1 Розподіл кадрів між різними адміністративними рівнями окремих держав-членів ЄС<sup>1</sup>*

Країна	Центральна адміністрація	Регіональна адміністрація	Провінційна адміністрація	Муніципальна адміністрація
Бельгія	22,9 %	20,7%	4,1%	52,3%
Данія	7,8 %		22,8%	69,4%
Німеччина	7,2 %	32,8%		60,1%
Греція	84,8%			15,2%
Іспанія	22,2%	48,1%		29,7%
Франція	39%		9,3%	51,7%
Ірландія	57,2%			42,8%
Італія	41,5%	8%	7,7%	42,7%
Люксембург	80,6%			19,4%
Нідерланди	31,1%		7,2%	61,7%
Австрія	26,4%	29,6%		44%
Португалія	75,8%			24,2%
Фінляндія	24,8%			75,2%
Швеція	26,8%		15,5%	67,8%
Сполучене Королівство	39,2%			60,8%

Учені визначають сутність «публічної служби» в різних аспектах. У функціональному вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в інституційному плані вона окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію: в юридичному аспекті «публічна служба» охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, діляться на чиновницькі й відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.67.

<sup>2</sup> Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издат корпорация «Логос», 2000. – С.160.

Провідну роль у керівництві державною службою відіграють президент і парламент. Контроль за низкою сфер державної служби президент і парламент здійснюють спільно, а є ряд сфер, де їхня компетенція розділяється.

Слід зауважити, що до категорії державних службовців належать як посадові особи та допоміжно-технічний персонал, що причетний до реалізації державно-владних повноважень, так і працівники за наймом, у тому числі викладачі державних навчальних закладів, робітники державних підприємств і сфери комунального обслуговування. У широкому розумінні «державним службовцем» або «службовцем публічного сектора» вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично монархія - це вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет міністрів, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу зауважується, що чиновники перебувають на службі в монархії.

Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується широке поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, учителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів. У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, які служать з «доброї волі»<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>3</sup> Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издат корпорация «Логос», 2000. – С.162-163.

В Іспанії діє публічна служба, що охоплює такі групи службовців: вищий корпус цивільних державних службовців; вищий корпус державних фінансових інспекторів; вищий корпус комерційних інспекторів та державних економістів; вищий корпус державних юристів; корпус медиків національної системи охорони здоров'я; вищий корпус інспекторів праці та соціального захисту; генеральний адміністративний корпус державної адміністрації; корпус креслярів кадастрів і креслярів-картографів; генеральний допоміжний корпус державної адміністрації; генеральний субальтернативний корпус державної адміністрації; корпус механіків-водіїв Міністерства оборони.

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

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

У Польщі існує цивільна служба, до складу якої входять професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівнів. Розрізняють:

- 1) «цивільних службовців», чиї відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби;
- 2) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі.

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

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

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

на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери»<sup>4</sup>.

Усі державні службовці відповідно до ієрархічної системи поділу влад поділяються на центральних і місцевих. Службовцями центрального уряду вважаються і всі працівники периферійних органів, які підпорядковані центральному відомству і входять у його штат. До місцевих належать ті службовці, які входять у систему закладів, організацій і установ місцевого підпорядкування.

Отже, розглянувши систему публічної служби окремих країн, можемо зробити висновок, що існує потреба у розумінні публічної служби у двох значеннях. У вузькому значенні її слід вважати службою щодо здійснення практичного адміністрування. У широкому значенні її необхідно розглядати як працю службовців публічної сфери.

Проведений аналіз свідчить, що єдиного підходу до окреслення меж публічної служби не існує, оскільки спостерігається значна різниця як у визначеннях та сферах поширення (у широкому чи вузькому значенні) публічно-службових відносин, так і в сучасних моделях публічної служби. Публічна служба кожної з країн є оригінальною системою зі своїми традиційними відмінностями, що зумовлені плюралізмом культур та існуванням регіональних впливів.

Також потребує уваги процес підготовка та підвищення кваліфікації державних службовців, як невід'ємна частина роботи з публічними службовцями в країнах, що мають ефективну систему управління публічною службою. Перелічені характеристики властиві усім країнам, також як й усі системи управління наголошують на необхідності забезпечення безперервного професійного розвитку своїх державних службовців. Але організація вирішення цього питання є різною.

Особливо важливо звернутися до досвіду в першу чергу європейських країн і зазначити, що саме характерна для Європи централізована система державного управління бралася за основу при створення української системи державної служби, тобто цей досвід є для нас максимально близьким.

Далі буде більш детально проаналізовано досвід управління персоналом на публічній службі окремих країн.

---

<sup>4</sup> Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издат корпорация «Логос», 2000. – С.155.

### 1.1.1. Управління персоналом на публічній службі Франції



Якщо проаналізувати французьке законодавство, то публічну службу слід визначити як сукупність людей, що знаходяться на службі держави, місцевих колективів і їх адміністративних установ. Таким чином, поняття «публічні службовці» об'єднує всіх тих, хто служить в центральних і місцевих органах влади. Подібно до того, як це має місце в інших країнах (і, відповідно, в інших мовах), державна служба називається офіційно «публічною службою».

В країні є три типи публічної служби:

- державне управління, у якому задіяно близько 2 407 000 людей у міністерствах і державних установах Парижа та Франції;
- сектор охорони здоров'я, який складає близько 1 045 000 працівників у лікувальних установах, санаторіях і закладах із забезпечення медичного догляду та лікування, бюджетних установах, що надають допомогу дітям, неповнолітнім інвалідам і дорослим;
- місцеве самоврядування налічує близько 1 825 000 посадовців і призначенців у своїх органах (у муніципалітетах, департаментах, округах тощо), міжмуніципальних органах комун (комун населених пунктів, муніципальних комун), державних установах і державних службах соціального житла.



Публічні службовці в широкому сенсі слова визнаються як особи, що працюють в державних установах різного профілю і рівня. Загальна чисельність публічних службовців становить близько 5 млн. чоловік, з них 2/3 перебувають на службі держави, 1/3 - на службі місцевих колективів. Приблизно половина публічних службовців працює в установах освіти та охорони здоров'я. Близько 50% з них - жінки. Вони переважають в системі соціального захисту та освіти, в місцевих адміністративних установах їх більше, ніж чоловіків, і значно менше в місцевих технічних службах. Більшість жінок працює на підлеглих посадах, їх більше, ніж чоловіків, в нижчих категоріях публічних службовців.

Правове становище службовців (крім військових, працівників судів та парламенту, для яких діють особливі правила) регламентовано так званим Загальним статутом службовців держави і місцевих колективів. Він складається з 4 законів: про права та обов'язки публічних службовців; про центральну публічну службу; про місцеву публічну службу; про лікарняну публічну службу. Згодом статут доповнювався і уточнювався в ряді нових законів. Існують ще й особливі статuti, що стосуються окремих відомств і категорій службовців: поліції, пожежної охорони, працівників системи повітряних перевезень та ін.

Систему центральної публічної служби формально очолює прем'єр-міністр, котрий підписує всі розпорядження, що регламентують роботу службовців. Зазвичай він передає свої повноваження члену уряду (міністру або державному секретарю з питань публічної служби). В даний час у Франції існує спеціальне Міністерство публічної служби, державної реформи та децентралізації, до складу якого входить Генеральна дирекція адміністрації та публічної служби.

Її завдання такі: контролювати дотримання Спільного статуту державної служби, збирати статистичні дані, управляти відповідним майном, керувати роботою по реорганізації адміністративних установ. Повноваження Генеральної дирекції поширюються на всіх публічних службовців. Вона бере участь і в керівництві навчальними закладами з підготовки і перепідготовки кадрів для державної служби.

Прем'єр-міністр головує у Вищій раді публічної служби. До складу Ради входять 19 представників адміністрації державних установ і 19 представників персоналу, делегованих профспілками. Члени ради та їх заступники призначаються декретом Ради Міністрів на 3 роки. Рада бере

участь у вирішенні загальних питань, що стосуються публічної служби, в розробці рекомендацій, попередньому розгляді законопроектів.

В системі центральної публічної служби існує також ряд консультативних органів:

1) паритетні адміністративні комісії для кожного корпусу (штату) працівників, що складаються з рівної кількості представників адміністрації і персоналу, які займаються питаннями просування по службі і дисципліни;

2) паритетні технічні комітети, які займаються організаційними і статутними питаннями служби;

3) комітети гігієни і безпеки, створювані в кожній установі (більшість місць в них належить представникам персоналу).

В організації публічної служби Франції поєднуються система найму («відкрита публічна служба») і система кар'єри («закрита публічна служба»). Відповідно до цього службовці діляться на дві великі групи:

1) службовці, які не є чиновниками, які працюють в державних установах за наймом. Сюди відносяться ті, хто працює на умовах погодинної оплати і за контрактом, стажисти;

2) службовці-чиновники, які постійно працюють в системі державної служби та складають її кістяк.

Чиновником є особа, призначена на постійну посаду, включена в певний корпус (штат) публічних службовців і який отримав певний ранг (розряд) в ієрархії адміністративних органів, служб, установ держави або місцевих колективів.

Корпус об'єднує чиновників, що виконують однакову роботу (вчителі, канцелярські службовці, інспектори казначейства, цивільні адміністратори та ін.). Всього в системі центральної публічної служби налічується близько 1000 таких корпусів. Увійшовши в корпус, чиновник може залишатися в ньому всю свою професійну кар'єру. Особливі правила регулюють переміщення службовця з одного корпусу в інший.

У середині корпусу чиновники розподіляються по чотирьох категоріях (класах): А, В, С, D. Категорія А об'єднує чиновників, що виконують функції з розробки концепцій і керівництву, які повинні мати вищу освіту. На чиновників, які належать до категорії В, покладаються завдання виконання управлінських концепцій. Для них обов'язковою є наявність середньої освіти. Чиновники категорій С і D здійснюють чисто технічні і допоміжні функції (категорія D буде поступово скасовуватися).

Кожному чиновнику присвоюється ранг. Ранг - це звання, що дає власникові право обіймати певні посади. Кожен корпус складається з багатьох рангів, які, в свою чергу, поділяються на ступені. Хоча ранги і посади в принципі залежать один від одного, повного збігу між ними може і не бути. Підвищення в ранзі не обов'язково тягне за собою підвищення в посаді (так само, як у військовослужбовців, де підвищення у військовому званні і на посаді не співпадає). Кар'єра чиновника зазвичай проходить всередині корпусу шляхом підвищення в ступені і ранзі (і, звичайно, у багатьох випадках в посаді). Отримання рангу визначається результатами конкурсних іспитів і проходженням підвищення кваліфікації.

Підвищення в ранзі залежить від вислуги років та атестації. Атестація є також умовою підвищення на посаді. Для переходу в більш високу категорію необхідно або рішення керівництва, або проходження конкурсу. Конкурс зазвичай необхідний і при переході в інший корпус.

Згідно з конституцією, всі французькі громадяни незалежно від статі, раси, релігійних та політичних переконань мають право вступати на публічну службу. Цей принцип рівності неухильно підтверджувався судовими рішеннями в ряді конкретних випадків. Винятки можуть мати місце лише у випадках, коли, наприклад, деякі функції вимагають праці тільки чоловіків або жінок, або коли ця особа позбавлена громадянських прав, не виконала своїх обов'язків перед державою, що впливають із законів про проходження військової служби, або за станом здоров'я не може виконувати посадові обов'язки. Для деяких посад існують також вікові обмеження і особливі вимоги до освітнього рівня. Іноземні громадяни приймаються тільки на позаштатні посади.

При прийомі на публічну службу практикується набір за конкурсом, який організовується в одному з двох можливих варіантів:

- 1) складання іспитів та проходження тестів;
- 2) зіставлення послужного списку кандидатів на посаду.

При створенні нового корпусу, призначенні на вищі посади (префекти, послі і ін.) і на деякі нижчі посади конкурс не проводиться. Існує відмінність між «зовнішнім конкурсом» (для кандидатів ззовні, які мають вищу освіту) і «внутрішнім» - для осіб, які вже перебувають на публічній службі, але претендують на іншу посаду. Особливий порядком відзначаються конкурсні іспити в Національну школу адміністрації,

регіональні інститути адміністрації та ряд спеціалізованих адміністративних шкіл<sup>5</sup>.

Працевлаштування в органах місцевого самоврядування також здійснюється на конкурсній основі.

Конкурси проводить Національний центр місцевого самоврядування або відомчий чи міжвідомчий Центр управління послугами місцевого самоврядування, в окремих випадках – безпосередньо органи місцевого самоврядування.

Є три шляхи працевлаштування в органах місцевого самоврядування на конкурсній основі:

- зовнішні конкурси: у конкурсах на посади категорії А можуть брати участь усі кандидати з повною середньою освітою, дипломом бакалавра, що мають ступінь кандидата наук; у конкурсах на посади категорії В – кандидати з повною середньою або аналогічною освітою та неповною вищою освітою; у конкурсах на посади категорії С – кандидати без вищої освіти або зі середньою спеціальною освітою. Під час проведення окремих конкурсів вимоги до рівня освіти визначають точніше. Кандидати, які є батьками трьох і більше ніж трьох дітей, котрих вони виховують або вже закінчили виховувати, а також кандидати, які є відомими спортсменами, можуть подавати заяви без потреби засвідчити відповідний освітньо-кваліфікаційний стандарт;

- внутрішні конкурси: у них можуть брати участь публічні службовці та призначенці зі стажем роботи на публічній службі щонайменше чотири роки;

- третій тип конкурсів: доступний для участі виборних осіб, керівників об'єднань, працівників приватного сектора – як правило, за умови наявності чотирирічного терміну повноважень або чотирирічного досвіду виконання конкретного виду діяльності.

Кваліфікаційний іспит складається з письмової та усної частин.

Загальні вимоги до кандидатів:

- брати участь у конкурсі мають право особи, які мають більше ніж 16 років;

---

<sup>5</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.26.

- громадянство Франції або іншої держави-члена ЄС; однак громадяни інших країн ЄС не можуть претендувати на посади в органах поліції комун;
- проходження служби в армії та виконання всіх інших зобов'язань перед державою, громадянином якої є кандидат;
- повне здійснення громадянських прав: кандидат не був покараний за правопорушення, не сумісний з виконанням обов'язків на посаді, на яку він претендує;
- відповідність вимогам щодо фізичної підготовленості, встановленим для посади, на яку претендує кандидат.

Винятки:

- пряме працевлаштування без конкурсу в будь-якому з трьох державних секторів можливе для кандидатів, що мають найнижчі ранги в категорії С.
- інваліди також можуть бути найняті без проходження конкурсу, якщо вони відповідають встановленим вимогам до освіти.

Працевлаштування кандидатів поза конкурсом за особливих умов:

Комуни можуть призначати кандидатів поза конкурсом на умовах, прямо передбачених законодавством, на фіксований період у випадках, коли це потрібно з різних причин, наприклад, щоб замінити відсутніх упродовж тривалого часу працівників, на сезонну роботу, на нерегулярну роботу, тривалістю не більше ніж шість місяців, якщо це зумовлено збільшенням обсягу праці, та на тимчасову роботу.

Комуни можуть укладати тимчасові трудові договори (на термін, не більший ніж три роки, і з можливістю подовження) за відсутності органу або відповідних посадових функцій у державного службовця, який міг би виконувати потрібну діяльність, або коли це може бути виправдано характером чи потребами роботи. Згідно з публічним правом, такі призначенці мають особливий статус. Зі спливанням терміну дії двох трирічних трудових договорів таких призначенців, якщо є потреба в подовженні терміну дії договору, наймають на постійній основі, але ця форма працевлаштування не надає їм статусу посадовця місцевого самоврядування.

Крім зазначеного вище, працевлаштування за тимчасовими трудовими договорами може здійснюватися на певні посади в «кабінеті»

або в адміністрації великих самоврядних територіальних одиниць (округів, департаментів, міст із населенням понад 80 000).

При проведенні конкурсних іспитів забезпечується своєчасне і повне інформування про посади, що виносяться на конкурс, кількість іспитів, склад комісії, список кандидатів, допущених до проходження конкурсу (списки затверджуються міністром або особою, яка відповідає за набір в даний корпус публічних службовців).

Рішення конкурсної комісії остаточне і може бути скасоване лише судом у разі, якщо буде доведено прояв упередженості. Особи, які пройшли конкурс, як правило, працюють протягом року стажерами. Призначення на посаду здійснюють прем'єр-міністр, міністри, префекти, керівники місцевих служб міністерства.

На відміну від інших державних секторів, перемога на конкурсі в секторі місцевого самоврядування не означає автоматичного призначення на яку-небудь посаду. Органи місцевого самоврядування не зобов'язані брати будь-кого на роботу, і навпаки, успішні кандидати можуть, зі свого боку, вибирати собі роботодавців, виходячи із запропонованої їм посади або місця свого проживання.

Усіх успішних кандидатів автоматично реєструють на один рік в офіційному загальнонаціональному списку придатних кандидатів із можливістю двічі подовжити цей термін на прохання кандидата, який шукає роботу протягом цього періоду. Після закінчення трирічного періоду успішний кандидат, який не зміг працевлаштуватися, вважається таким, що не пройшов конкурсу.

Для того щоб влаштуватися на роботу в органі місцевого самоврядування, кандидати, які пройшли конкурс, мають подати потенційним роботодавцям, у відповідь на оголошення або за власним бажанням, заяву, що складається з резюме та листа з викладенням мотивів кандидата.

Як тільки кандидат, внесений до офіційного загальнонаціонального списку, обійме посаду в органі місцевого самоврядування, він або вона стає державним посадовцем-стажистом і зазвичай зберігає цей статус упродовж року, після чого його чи її викреслюють зі списку. Протягом цього періоду стажист проходить відповідну підготовку.

Після закінчення терміну стажування роботодавець вирішує, чи підвищити стажиста до рівня публічного посадовця, подовжити термін його підготовки або звільнити з посади.

Кожен чиновник отримує платню відповідно до тарифної сітки. Співвідношення між найнижчими та найвищими окладами становить 1:5. Крім платні, виплачуються надбавки (наприклад, на житло, на членів сім'ї та ін.).

Заробітна платня посадовця складається з таких компонентів:

- Базовий оклад

Основний елемент оплати праці – базовий оклад – встановлюють залежно від рангу та висули (розряду заробітної платні). Кожен ранг відповідає індексній шкалі. Кожному індексу відповідає певний базовий оклад.

Для того щоб розрахувати базовий оклад посадовця до відрахувань, достатньо помножити його або її індекс на індексний показник. Наприклад, оклад «адміністративного помічника другого класу» розраховується на основі індексу 295. Цей індекс, таким чином, належить помножити на індексний показник:  $295 \times 4,6303$  євро, тобто місячний індексований базовий оклад дорівнює 1365,93 євро.

- Компенсація вартості житла:

Мета цієї компенсації полягає в тому, щоб компенсувати відмінності у вартості життя між різними населеними пунктами. Вона розраховується як відсоток від індексованого базового окладу. Розмір відсотка встановлює циркулярний лист, такий розмір варіюється від одного муніципалітету до іншого. Муніципалітети поділяють на три зони: відсоток для зони I становить 3%, зони II – 1%, зони III – 0%.

- Розмір сімейної допомоги, що додається до базового окладу:

Ця сума сплачується незалежно від допомоги на дітей, яку виплачують відповідно до загального законодавства і розмір якої залежить від кількості дітей-утриманців (як визначено в Кодексі соціального страхування). Вона складається з фіксованої суми та змінної суми, вираженої у відсотках від базового окладу.

- Пільги на основі статутів або положень:

Додатково до базової оплати виплачують пільги. Кожен орган місцевого самоврядування може запроваджувати власний режим пільг згідно із законодавством. Премії та пільги прив'язані до рангів, діяльності, а іноді й до виконуваних завдань.

- В окремих випадках до зазначеного вище додається «нова індексована премія»:

Цю премію, виражену в кількості індексних пунктів, виплачують державним посадовцям (за винятком тих, хто працює за терміновими трудовими договорами), які виконують функції, що пов'язані з особливими обов'язками або потребують спеціальних знань. Виплата премії припиняється із завершенням зазначеної функції, що надавала посадовцеві право на особливу винагороду.

Соціальні податки нараховують на оклад та компенсації, які виплачують різним учасникам у житті місцевого самоврядування або особам, що працюють в органах місцевого самоврядування.

Режими соціального захисту працівників відрізняються залежно від їхнього статусу (публічний службовець або людина, що призначена за контрактом) і характеру роботи (повний або неповний робочий день)<sup>6</sup>.

Застосовуються два режими: спеціальний режим CNRACL, що поширюється на державних посадовців і стажистів, які працюють повний або неповний робочий день, а також загальний режим (соціального страхування, IRCANTEC), що поширюється на призначених осіб, підмінний персонал, працівників за тимчасовими трудовими договорами та посадовців і стажистів, які працюють неповний робочий день.

Існує декілька видів страхування: соціальне страхування (охорона здоров'я, материнства, на випадок інвалідності, від виробничих травм, сімейні надбавки), страхування у зв'язку зі старістю, страхування на випадок безробіття, солідарне страхування, податки, які сплачують до CNFPT і Центру управління послугами місцевого самоврядування.

Чиновник має право на щорічну 5-тижневу оплачувану відпустку, відпустку через хворобу, для жінок - на відпустку у зв'язку пологами та доглядом за дитиною. Кар'єра чиновника завершується автоматично переходом на пенсію після досягнення вікової межі (для більшості пенсійний вік становить 60 років, але працювати дозволяється до 65).

Службовець може залишити публічну службу і за власним бажанням, подавши у відставку. Держава має право в якості дисциплінарного стягнення звільнити чиновника, а якщо мова йде про серйозний проступок, то позбавити його пенсії.

Пенсії виплачуються частиною за рахунок відрахувань з окладу працюючого чиновника (7%). Розмір пенсії залежить від величини

---

<sup>6</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.19.



останнього окладу і кількості щорічних виплат. Пенсія не повинна перевищувати 75% розміру останнього загального окладу або максимального загального окладу.

Загальний статут публічної служби формулює права і обов'язки чиновників. До прав відносяться: свобода переконань і совісті; свобода вираження думок (тільки для чиновників, які є кандидатами на виборні посади або виконують представницькі функції); право на страйк (але не політичний); право на профспілкову діяльність; право на участь в обговоренні рішень, що стосуються державних службовців; право на відпустку; право на постійну професійну перепідготовку; право на гігієну та безпеку праці. Що стосується обов'язків, то вони діляться на дві групи: службові обов'язки, які чиновник зобов'язаний добросовісно виконувати, і так звані обов'язки за статусом (проявляти стриманість, лояльність, поважати гідність, неупередженість, розумність).

За проступки і правопорушення чиновники можуть бути притягнені до відповідальності. Відповідальність може бути кримінальною (у випадках корупції і зловживання службовим становищем в корисних цілях); фінансовою - якщо чиновник завдає матеріальної шкоди установі, в якій працює; дисциплінарною. В останньому випадку справа розглядається паритетною адміністративною комісією, яка представляє рекомендації вищому органу. Якщо той виносить дисциплінарні санкції, вони повинні бути обґрунтовані.

Місцева державна служба була створена у Франції в 1983-1984 рр. з прийняттям законів про публічну службу. Деякі положення модифікувалися або скасовувалися в протягом років. Якщо до початку 80-х років службовці місцевих колективів працювали в умовах системи найму, то після введення згаданих законів на них була поширена система посадового просування. Головна особливість системи місцевої державної служби, яка відрізняє її від центральної, полягає в надані місцевим установам і виконавчим органам влади певних прав, що стосуються створення і скасування посад, призначення на посади, організації професійної підготовки службовців, вирішення питань про підвищення по службі, присвоєння рангів, стягнень і звільнень службовців.

Як і в центральній державній службі, функціонування місцевої держслужби регулюється низкою консультативних і адміністративних органів.

Систему консультативних органів очолює Вища рада місцевої державної служби. Половина місць в ній (20) надається представникам комун, департаментів і округів, інша половина - представникам профспілкових організацій місцевих державних службовців. Одне місце належить представнику прем'єр-міністра або міністра у справах місцевих колективів. Таким чином, загальна чисельність Ради становить 41 особа (крім того, кожен представник має двох заступників). Головою ради обирається представник місцевих колективів. Повноваження ради діють протягом 6 років.

Вища рада місцевої державної служби висловлює свої міркування з усіх питань, що стосуються місцевої держслужби (в тому числі і щодо законопроектів чи проектів декретів уряду), або на прохання міністра у справах місцевих колективів, або за власною ініціативою. Вона може вносити пропозиції щодо підготовки нормативних документів та веде дослідницьку роботу і здійснює збір статистичних даних.

В системі місцевої державної служби існують також Паритетні адміністративні комісії. Паритетні технічні комітети та комісії з гігієни і безпеки. Вони створюються строком на 6 років з представників адміністрації та персоналу. Їх функції аналогічні відповідним установам в системі центральної держслужби.

Провідна роль у забезпеченні функціонування системи місцевої державної служби належить Національному центру державної територіальної служби. На чолі центру знаходиться Адміністративна рада, яка складається на паритетних засадах з представників місцевих колективів (комун, департаментів і округів), які обираються відповідно до чисельного складу місцевого персоналу держслужби, і представників профспілкових організацій місцевих службовців. Рада обирає зі свого складу президента і двох віце-президентів. Свої засідання рада проводить не рідше трьох разів на рік.

Національний центр державної територіальної служби визначає основні напрямки професійної освіти місцевих державних службовців, затверджує освітні програми, засвоєння яких необхідно для заняття посад в системі державної служби, організовує конкурси на заміщення посад, організовує професійне навчання і іспити для просування по службі, отримання нового рангу або нової посади, поширює інформацію про вакансії і новостворені посади, бере участь у всіх дослідженнях, що стосуються проблем освіти.

Головним джерелом коштів Національного центру є обов'язкові внески, що сплачуються місцевими колективами та установами (до 1% сукупної заробітної плати службовців). У питаннях, що стосуються професійної освіти, Адміністративній раді Національного центру надає допомогу Рада по орієнтації. Відповідно до директив Адміністративного ради, Рада по орієнтації розробляє щорічно проект програми освіти, включаючи конкретні плани навчання.

Національний Центр має в своєму розпорядженні 28 міждепартаментських і регіональних філій («делегацій»), які реалізують освітні програми на департаментському рівні. Їм допомагають в цьому регіональні ради з орієнтації.

Ради по орієнтації (центральна і місцеві) формуються з представників службовців місцевих колективів. В їх формуванні беруть участь Адміністративна рада, профспілки та центри управління.

Центри управління існують в кожному департаменті і представляють собою державні адміністративні установи. Вони координують роботу паритетних адміністративних комісій та дисциплінарних рад, розробляють необхідні документи, надають соціальну допомогу державним службовцям, беруть участь в організації конкурсів та ін.

На місцевих державних службовців в загальному поширюються всі положення про права та обов'язки, передбачені Загальною статутном службовців держави і місцевих колективів. Але в їх правовому становищі є і деяка специфіка. Так, службовці місцевих колективів поділяються на два корпуси: місцевих адміністраторів і місцевих аташе.

Система навчання публічних службовців в Франції відрізняється стрункістю і продуманістю. У неї входить ряд спеціальних навчальних закладів.

Найважливіше з них - відома Національна школа адміністрації (НША), заснована в 1945 р. Вона готує публічних службовців вищої категорії. Закінчення НША відкриває шлях до найвищих адміністративних посад. Щорічно в школу приймають 100 осіб (одна третина з них - іноземці). Проводиться три конкурси: 1) для випускників університетів або інститутів політичних наук (для цієї категорії немає спеціальних підготовчих занять); 2) для публічних службовців, які мають стаж роботи 10-12 років; 3) для осіб вільних професій. Для останніх двох категорій організовуються курси підготовки тривалістю до двох років. Зазвичай в

конкурсах беруть участь в цілому близько 1000 кандидатів. Відбір іноземців проводиться у французьких посольствах.

Навчальний процес (включаючи стажування) триває більше двох років і розрахований на активні методи навчання (робота з документами, семінари, контакти з фахівцями, звіти та ін.). Навчання платне. Вивчаються дисципліни за наступними напрямками: юриспруденція, адміністративне право, бюджет і податки, економіка, державне управління (у тому числі міжнародні та європейські аспекти), іноземні мови. Випускникам школи надаються місця в адміністрації з урахуванням результатів навчання.

На чолі НША стоїть адміністративна рада, головою якої є віцепрезидент Державної ради. До неї входять представники міністерств, державні службовці вищої кваліфікації, представники службовців та профспілок. Директор НША призначається декретом Ради міністрів і може бути знятий тільки за поданням адміністративної ради.



*Рис. 1 Національна школа адміністрації*

У п'яти містах (Бастія, Лілль, Ліон, Мец, Нант) працюють регіональні інститути адміністрації (PIA), що готують кадри для центральної державної служби. Кожен з них набирає за конкурсом 100-120 осіб. Окремі конкурси організовуються для тих, хто має університетську освіту, для службовців адміністрацій зі стажем 4 роки і для тих, хто має загальний трудовий стаж не менше 5 років. Зазвичай конкурс дуже високий. Письмові іспити,

покликані перевірити загальний рівень підготовки претендента (проблеми сучасного французького суспільства і міжнародних відносин), визначити його знання в галузі правознавства та економіки.

Іспити проводяться одночасно в різних містах, усний іспит - в Парижі. Іспити приймають незалежні комісії. Ті, хто здав вступні іспити з кращими результатами, мають право першочергового вибору інституту, в якому хотіли б навчатися. Навчання (разом зі стажуванням) триває рік. Тим, хто успішно здав всі іспити і пройшов стажування надається на вибір посади в адміністративних органах. Той, хто не витримав іспиту, повинен або почати все спочатку (перездача не допускається), або, якщо він вже працює, повернутися на своє місце, не отримавши бажаного підвищення. PIA готують кадри для всіх міністерств, але деякі з них мають і власні спеціалізовані школи<sup>7</sup>.

За навчання кадрів для місцевих колективів відповідає, як вже зазначалось вище, Національний центр місцевої державної служби.

В цілому, процеси професійного навчання публічних службовців та їх кваліфікаційного зростання у Франції визначаються поняттям «постійна професійна підготовка». Вона починається з підготовки службовця до його першої посади (початкова професійна підготовка) і триває протягом усієї кар'єри в формі підвищення кваліфікації. Така система поєднує в собі загальнотеоретичне та вузькопрофесійне (посадове) навчання. Система підвищення кваліфікації публічних службовців у Франції містить: курси удосконалення; навчання, пов'язане з посадовим просуванням; професійну підготовку з тимчасовим відрахуванням з держслужби в резерв або з наданням відпустки для проведення суспільно значущих наукових розробок.

За французьким законодавством, уповноважений керівник, освітній заклад професійної освіти, організація, де державний службовець працює, забезпечують йому умови для освоєння відповідної освітньої програми додаткової професійної освіти. Додаткова професійна освіта у Франції, як і в Німеччині, здійснюється службовцем самостійно та спрямована на оволодіння вузькопрофільними та інноваційними знаннями власними силами. Але відповідальність за організацію здійснення самоосвіти державним службовцем покладається на організацію, в якій він працює, та

---

<sup>7</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.30.

його безпосереднього керівника, а забезпечення службовця відповідними навчальними програмами та методичний супровід здійснює відповідний заклад професійної освіти.

Особливим видом самостійної освіти публічних службовців у Франції є проведення суспільно значущих наукових розробок на замовлення державного органу або органу місцевого самоврядування. Цей вид діяльності передбачає самостійну розробку державним службовцем якогось актуального для громади чи органу влади питання. Після закінчення дослідження запропонований варіант вирішення проблеми та можливі шляхи упровадження результатів наукових розробок службовця в практику виносяться на загальне обговорення. Задля виконання роботи службовцям надаються відпустки. Здобуття в результаті здійснення такої наукової розробки вченого ступеню не обов'язкове. Здійснення службовцями-практиками суспільно значущих наукових розробок не тільки допомагає науково обгрунтованому вирішенню актуальних питань суспільства, але й стимулює самоосвіту державних службовців і професіоналізує державну службу країни в цілому. Це однаково актуально як для загальнодержавного рівня, так і для різних рівнів місцевого самоврядування<sup>8</sup>.

Франція стала на шлях реформ у галузі підготовки публічних службовців. Реформа професійної освіти протягом усього життя, яка була проголошена законом № 2007-148 від 15 лютого 2007 р., була фактично розпочата на початку 2009 р., після майже двох років роздумів про практичні наслідки. Головною метою цієї реформи стали комп'ютеризація та децентралізація публічної служби.

Реформа структури публічної адміністрації тривала 5 років, з весни 2007 р. Це стратегічний перегляд державної політики, кінцевою метою якого є підвищення ефективності роботи уряду та досягнення більшої ефективності адміністрування. Реформа завершилася в 2012 р. Одним з її напрямів була реорганізація Міністерства публічної служби, адміністрації та розвитку територій. Саме це міністерство й повинне займатися розробкою й упровадженням політики уряду у сфері публічної служби.

Згідно пакту «Публічна служба 2012», кількість публічних службовців буде зменшуватися, але їх підготовка буде більш відповідати

---

<sup>8</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.150.

сучасним вимогам. До цих вимог належить і забезпечення системи безперервної освіти публічних службовців, невід'ємною частиною якої є самоосвіта<sup>9</sup>.

Слід зазначити, що самостійна освіта публічних службовців у контексті їхнього професійного розвитку та в системі підвищення кваліфікації органічно витікає з загальної системи освіти європейських країн. Болонська система освіти, характерна для більшості країн Європи, передбачає, що більшість навчального матеріалу (приблизно 60-65%) особа, котра навчається, засвоює під час самостійної роботи. Така побудова освітнього процесу у вищих навчальних закладах створює передумови для подальшої самоосвіти фахівців будь-яких сфер діяльності, а також формує звичку та необхідні навички для здійснення самоосвіти. Тому самоосвіта апіорі вважається основним методом набуття нових знань. Чого, на жаль, бракує вітчизняному освітньому менталітету, де основним методом набуття нових знань все ще вважається їх пряма передача від викладача до тих, хто навчається.

В цілому, управління персоналом здійснюється за схемою, де кожен орган влади виконує свою функцію. Парламент затверджує Загальне положення про публічну службу і визначає порядок створення посад. Державна рада встановлює, які посади входять у коло повноважень президента і уряду, які категорії чиновників можуть призначатися іншими органами. Президент затверджує декрети з питань публічної служби, здійснює призначення вищих посадових осіб: державних радників, головних консультантів Рахункової палати, префектів, послів, керівників академій та ін. Прем'єр-міністр відповідно до конституційних норм несе безпосередню відповідальність за всю роботу публічної служби. У рамках конституційних повноважень він готує і видає підзаконні акти, особливі положення про публічну службу для окремих міністерств, координує діяльність міністерств в інтересах публічної служби, бере участь у призначенні вищих посадових осіб. За рішеннями президента і прем'єра відбуваються призначення всього керівного складу міністерств аж до начальників відділів.

---

<sup>9</sup> Реформа професійної освіти протягом усього життя (FPTLV): введена в Законі Франції №2007-148 від 02.02.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1181\\_page\\_73.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1181_page_73.html)

На регіональному рівні управління публічною службою здійснюють префекти. Префект і підлеглі йому служби префектур виконують дві функції: представника центрального уряду і координаційного штабу служб регіону. Префект має право приймати на роботу службовців середньої і нижчої ланки. На рівні місцевого самоврядування керівними органами виступають муніципальні ради і мери. Вони замикають управління публічною службою в масштабі країни. Крім того, для управління кадрами державних службовців на регіональному і місцевому рівнях створені управління у формі державних територіальних інститутів. Ці управління об'єднуються в загальнонаціональний центр, що здійснює керівництво кадрами тільки вищої ланки.

Для Франції характерними є ознаки самоуправління в діяльності органів з управління публічною службою, що допускає активну участь у ній профспілкових активістів, рядових співробітників. З цією метою створена мережа напівдержавних, суспільних органів, наприклад Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетний адміністративний комітет для узгодження прийнятих актів щодо публічної служби з інтересами службовців, обговорення альтернативних проектів щодо публічної служби і т.п.



### 1.1.2. Управління персоналом на публічній службі Німеччини



У Німеччині, як і в ряді інших країн, державна служба називається в буквальному перекладі «публічною». Це поняття охоплює всіх працівників державних установ. До них відносяться не тільки співробітники органів управління, а й вчителі, працівники дошкільних установ, викладачі державних університетів, судді, міністри, члени дирекції Федерального банку, а також поліцейські, військовослужбовці, службовці залізниць, поштових установ і т.д.

Державна служба на всіх трьох рівнях (Федерації, земель і громад) регулюється федеральними законами за єдиною системою. Для всіх трьох рівнів встановлена єдина система звань, чинів, рангів, єдині правила проходження служби, права і обов'язки, обмеження і гарантії, система пенсійного забезпечення і оплати праці<sup>10</sup>.

Що стосується муніципалітетів, то у Німеччині головний принцип муніципального самоврядування забезпечує Конституція (стаття 28), а обсяг автономії визначає низка законів про муніципалітети у кожній

---

<sup>10</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.31.

землі. Навіть у разі використання різних моделей кожна земля має власне законодавство про муніципалітети.

Закон «Про тарифну автономію» у поєднанні з принципом субсидіарності надає муніципалітетам право укладати колективні договори (стосовно заробітної платні, робочого часу, відпусток, винагород за високі показники в роботі, особливостей праці в різних секторах) із соціальними партнерами або професійними спілками в державному секторі (наприклад, Verdi, GEW, GdP, dpp та ін.).

З метою ведення такого соціального діалогу муніципальні адміністрації об'єднуються в асоціації роботодавців на рівні земель (Kommunale Arbeitgeberverbände), які потім гуртуються на загальнонаціональному рівні в Федерацію асоціацій муніципальних роботодавців (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände).

Колективні договори, укладені таким чином, охоплюють понад два мільйони працівників державних муніципальних служб зі структурних одиниць, чисельністю понад 10 000 осіб, що становить надзвичайно високий рівень членства. Звичайно, ці колективні договори не поширюються на цивільних службовців, що працюють у муніципальних адміністраціях. Муніципальні роботодавці включають у себе місцеві адміністрації, лікарні, ощадні банки, аеропорти та комунальні служби (утилізація відходів, енергетика, транспорт тощо)<sup>11</sup>.

Особи, які перебувають на публічній службі, діляться на три групи: посадовці, службовці і робітники. Відмінності в їх статусі визначаються, насамперед, характером їх взаємин з державою і виражаються в порядку прийому на роботу, проходження служби, винагороди за неї, у вимогах до посад, в змісті їх прав і обов'язків.

Згідно з Основним законом, добір на публічну службу здійснюється без будь-якої дискримінації щодо віросповідання або світогляду громадянина ФРН.

Існування і функціонування професійних публічних посадовців спирається на історичні традиції, закріплені Основним законом і регламентовано низкою спеціальних законів і постанов (всього налічується понад 20 нормативних актів про службовців, включаючи Дисциплінарний кодекс).

---

<sup>11</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/Рада Європи: 2013. – С.22.

Загальні положення, що стосуються правового статусу посадовців, сформульовані в Федеральному законі про посадовців. Статус посадовців, які працюють в землях, регулюється спеціальними федеральними законами і земельними законами.

Посадовцем вважається той, хто:

- прийняв присягу «щодо служби і вірності»;
- здійснює важливі державні функції, забезпечуючи безпеку держави і суспільства;
- публічне службове відношення якого фіксується в адміністративному акті про призначення на посаду, який вручається службовцю.

Призначають посадовця на посаду Федерація, землі, союзи громад, громади, а також інші публічно-правові установи і організації. Припинення службових відносин між посадовцем і державою можливо лише на підставах, зазначених у законі, після чого посадовець йде у відставку.

Закони розрізняють наступні категорії посадовців за правовим статусом:

- 1) посадовці, які призначаються на посаду довічно;
- 2) посадовці, які призначаються на посаду на певний час на основі особливих правових приписів;
- 3) посадовці, які призначаються на невизначений час. Ця група є найбільш соціально незахищеною. До неї відносяться ті, хто закінчив підготовчу службу і є претендентом на заняття довічної посади;
- 4) посадовці, призначені на посаду з випробувальним строком. Випробувальний термін встановлюється посадовцям по закінченні їм вищого навчального закладу. Як правило, такий посадовець спочатку призначається на невизначений час, а потім - на випробувальний термін. Після успішного закінчення випробувального терміну він отримує посаду довічно (якщо для цього є всі необхідні правові передумови). Тривалість випробувального терміну залежить від рангу посадовця і становить від одного до чотирьох років;
- 5) почесні посадовці, які виконують свої функції тимчасово, а не професійно. Їх діяльність здійснюється на виборних засадах, як правило, в рамках муніципального управління: це, наприклад, бургомістр, його заступник і т.п. Проте, на них, в основному, поширюється статус довічно призначуваних посадовців. Як і професійні посадовці, вони отримують документ, який підтверджує їх призначення на посаду.

У Німеччині, як і в багатьох інших країнах, існує різниця між «політичними посадовцями» і «посадовцями-фахівцями». Політичні посадовці залишають свою посаду з приходом до влади представників інших партій, які формують новий урядовий кабінет. На практиці при зміні уряду зазвичай змінюється до 20% керівного персоналу міністерств і відомств. Посадовці-фахівці постійно здійснюють державні функції. Вони повинні мати дуже високий рівень професійної та адміністративної підготовки і часто перевершують в цьому своїх керівників - політичних посадовців. Саме вони забезпечують безперервність управлінського процесу.

Посадовець-фахівець, хоча і має право належати до політичної партії (фактично в них перебуває близько 40% чиновників), зобов'язаний на службі дотримуватися політичного нейтралітету. Але і політичні посадовці, перебуваючи на публічній службі, мають служити інтересам держави і суспільства в цілому, а не інтересам тієї партії, яку вони представляють. Якщо посадовця обирають в бундестаг, він зобов'язаний піти у довгострокову відпустку з правом повернення на колишню або рівнозначну посаду після закінчення терміну депутатських повноважень.

Міністри також належать до системи публічної служби, однак, не є посадовцями в установленому законом сенсі. Їхній правовий статус визначений спеціальним законом про міністрів. Вони вважаються не службовцями, а посадовими особами і мають право займатися політичною діяльністю.

«Політичний посадовець» зобов'язаний протягом всього терміну перебування на своїй посаді розділяти політичні погляди і цілі уряду. За правовим статусом він близький до категорії «довічного посадовця», але на практиці може бути в будь-який момент відсторонений з посади тимчасово або постійно, причому без пояснення причин. Коло політичних посадовців встановлене законодавством і охоплює порівняно нечисленну групу вищих керівників органів влади.

Федеральний закон перераховує вимоги, яким повинен відповідати посадовець: він повинен мати німецьке громадянство, бути психічно і фізично здоровим, мати необхідні для адміністративного працівника риси характеру, мати стійке матеріальне становище. Він приносить присягу, що завжди буде захищати вільний демократичний лад ФРН, керуючись

Основним законом. Йому пропонується справедливо і неупереджено виконувати свої обов'язки<sup>12</sup>.

Згідно з Федеральним законом, посадовці діляться на чотири ранги: нижчий, середній, підвищений та вищий. Кожному рангу відповідає певний «освітній ценз», тобто наявність визначеного рівня базової освіти. Для посадовців підвищеного і вищого рангу обов'язково, крім ряду інших вимог, вищу освіту (для вищого рангу - університетську).

Претенденти на посаду повинні пройти, як правило, тривалу підготовчу службу і скласти іспит на допуск до роботи на відповідній посаді (за деякими професіям замість цього потрібен певний стаж роботи).

В рамках кожного службового рангу є кілька посад (фактично аналогічних звань) від нижчих до вищих, що дає можливість просуватися по службовій драбині.

Існує система посадових груп службовців. У кожній з них передбачається збільшення окладів в залежності від службового стажу. Посадові оклади публічних службовців підвищуються через кожні 1-2 роки служби в органах публічної влади. Для керівного складу встановлена особлива система посадових груп. У цій категорії посадові оклади не залежить від службового стажу.

Загалом існує 15 тарифних розрядів залежно від кваліфікації і шість категорій залежно від стажу. Розряди з 1 до 4 охоплюють працівників без формальної освіти. Розряди з 5 до 8 охоплюють працівників із неповною вищою освітою (2-3 роки), розряди з 9 до 12 – працівників із вищою освітою (диплом бакалавра, виданий університетом прикладних наук). Нарешті групи 13-15 охоплюють працівників з університетськими дипломами магістрів.

Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування здійснюється здебільшого в містах і муніципалітетах. Прагнучи забезпечити автономію в галузі муніципального управління, рішення з питань управління ухвалюють з огляду на специфіку кожного муніципалітету та із дотриманням принципів рівних можливостей і відкритого конкурсу.

---

<sup>12</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.33.

Гарним прикладом нормативної бази та індивідуального підходу до врядування в містах і муніципалітетах є закон «Про муніципалітети» землі Баден-Вюртемберг, який ухвалив її парламент (Landtag) і який мають виконувати всі 1102 муніципалітети землі та їхні 10,7 млн мешканців, незалежно від розміру цих муніципалітетів. Лише три зі 147 статей (статті 56, 67 і 58) закону стосуються кадрів.

У них чітко зазначено, що кожен муніципалітет Баден-Вюртемберга наймає посадовців, службовців і робітників тієї кваліфікації, що потрібна для здійснення таким муніципалітетом його діяльності та виконання накреслених завдань. У питаннях навчання персоналу муніципалітети мають координувати свою діяльність із землею та забезпечувати підвищення кваліфікації своїх працівників. Муніципалітети задовольняють свої потреби в кадрах один раз на рік у рамках плану систематизації своїх посад (Stellenplan, Organisationsplan). Кожен муніципалітет також за законом зобов'язаний найняти щонайменше одного посадовця середньої або вищої ланки. Це питання детальніше регламентує самий муніципалітет через ухвалення кадрових рішень.

Персонал державних установ комплектується на конкурсній основі. Відповідальність за проведення конкурсу покладено на вищу інстанцію в даному відомстві. Так, міністри відповідають за проведення конкурсів на заміщення посад в міністерствах. В обов'язки відповідальних осіб входить і внесення змін (в разі необхідності) в вимоги до кандидатів на займану посаду з урахуванням специфічних особливостей роботи у відомстві, землі, громаді.

У рамках політики та бюджету ради міста або муніципалітету місцева адміністрація, із високим ступенем автономії та в тісній співпраці з представниками трудового колективу, ухвалює рішення з усіх питань, пов'язаних із людськими ресурсами (наймання, навчання, управління кадрами тощо).

Рада міста або муніципалітету бере участь у виборах директора секретаріату або адміністрації та помічників директора. Комісія в складі членів ради проводить співбесіди з кандидатами, яких раніше оцінювала міська або муніципальна адміністрація, і готує голосування, що проходить у міській чи муніципальній раді<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/Рада Європи: 2013. – С.25.

Усі інші рішення про наймання працівників ухвалює комісія, до складу якої входять представник зацікавленої адміністрації або служби (наприклад керівник), один представник відділу кадрів і один представник працівників.

Основними вимогами, що пред'являються до державних службовців у Німеччині, є професійна освіта та спеціальна попередня підготовка (вид і тривалість якої диференціюються залежно від рівня службового становища). Попередня підготовка молодих фахівців не є широко профільною - перелік дисциплін, що вивчаються, обмежений. При цьому наголос робиться не на галузевих навчальних дисциплінах (які б відповідали виконанню посадових обов'язків конкретної групи слухачів), а на ознайомленні з основними завданнями публічної служби, з правами та повноваженнями, що забезпечують виконання службових обов'язків тощо. Мета такої підготовки- інтеграція посадовця нижчої ланки в систему публічної служби.

На початковій стадії навчання програма спрямована, насамперед, на формування в слухачів навичок, що сприяють налагодженню міжособистісних контактів, адаптації до нового професійного середовища, формування в них нового типу мислення, яке необхідне для виконання функцій публічного службовця. Навчання орієнтоване на розвиток у слухачів системного мислення, комунікабельності й уміння працювати в команді. Такий вибір навичок для формування обумовлений необхідністю забезпечення в майбутньому безперервного розвитку державних службовців, створення поштовху для самостійного оволодіння вузькопрофільними знаннями та навичками вже на робочому місці.

У Німеччині існує система навчальних закладів, які займаються підготовкою та підвищенням кваліфікації працюючих публічних службовців. Центральне місце в цій системі займає Федеральна академія державного управління при Міністерстві внутрішніх справ Німеччини. Загальні спрямованість навчання пов'язана не з простою передачею знань, а з формуванням певного способу мислення та поведінки, характерних для певного рангу службовців. Відповідно до цього організований і сам освітній процес.

Значний час у період підвищення кваліфікації відводиться не лекціям й іншим видам аудиторних занять, а практиці (стажування на робочих місцях, за певними посадами, в тому числі й в інших країнах тощо), а також активним методам навчання, які реалізують модератори

(викладачі), метою діяльності яких є організувати вільні дискусії, мозкові штурми, круглі столи, спрямовані на здійснення індивідуального або колективного пошуку рішення проблем самими службовцями, а не надання шаблонних схем для типових ситуацій. Таким чином у публічних службовців формується звичка та необхідні навички для постійного самостійного навчання через проблемно- пошуковий метод.

Підвищення кваліфікації публічних службовців вищого рангу проводиться у Федеральній академії державного управління Німеччини. Окрім здійснення підвищення кваліфікації через курсове або тематичне навчання, цей навчальний заклад займається розробкою навчальних програм, тематичних семінарів, екзаменаційних питань, тематичних планів для обов'язкового вивчення публічними службовцями різних відомств за централізованим державним замовленням, або замовленням окремих міністерств, установ тощо.

Широкий спектр навчальних програм для самостійного вивчення дозволяє створити методичний інструментарій для супроводу самоосвітньої діяльності посадовця протягом усієї його кар'єри. Освітні програми побудовані за модульним принципом, що робить їх гнучкими, та такими, що можна компонувати в різні навчальні курси та програми, які відповідатимуть потребам суспільства в цілому та конкретного соціуму певної території.

Здійснення безперервної освіти є необхідним для підтвердження права на заміщення вищої посади (складання іспитів з обов'язкових і факультативних предметів) та здійснення успішної службової кар'єри. Для заміщення вищої посади необхідно скласти кваліфікаційний іспит. І якщо обов'язкові предмети вивчають у спеціалізованих навчальних закладах з Державного управління, то факультативні предмети (наприклад, право певної землі, вузькопрофільні інноваційні технології та стратегії розвитку тощо) вивчаються публічним службовцем самостійно. Зазначені вище навчальні Програми лише інформують службовця про наявність певних нових знань і тенденцій у сфері його діяльності та спонукають його до володіння ними. Таким чином, активна самостійна освіта – це обов'язкова умова для просування в системі публічної служби Німеччини<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.149.



Землі зі своїми містами та муніципалітетами мають у своєму розпорядженні значні ресурси для навчання цивільних службовців. У кожній землі є вищі навчальні заклади державного управління, у яких здійснюється підготовка персоналу (до того ж таке навчання триває декілька років), а також організовано безперервне підвищення кваліфікації в робочий час.

Скажімо, у землі Баден-Вюртемеберг Вища школа державного управління (*Hochschule für öffentliche Verwaltung*) міста Кельн є одною із двох таких шкіл у цій землі, що забезпечує навчання як майбутніх, так і чинних публічних службовців. У школі трирічний курс навчання проходять 1000 студентів, дисципліни яким читають 36 професорів і 260 викладачів. Школа має факультет державного управління (де навчаються 950 студентів), на який приймають випускників середніх шкіл, і дві програми отримання ступеня магістра для досвідчених професіоналів: «Керівництво» (25 студентів) і «Європейське державне управління» (25 студентів). Разом із *Kehler Akademie* і *Kommunal Beratung* школа організовує навчальні курси для фахівців із практичних питань, а для працівників міських адміністрацій – із питань глобального управління.

Вища школа фінансується з бюджету землі Баден-Вюртемеберг. Кожен студент щомісяця отримує стипендію 1000 євро, до того ж навчання є безкоштовним. Усі студенти зобов'язуються відпрацювати після завершення навчання щонайменше п'ять років в органах державного управління або ж оплатити вартість освіти. Близько 70% студентів – жінки.

Під час навчання студенти повинні пройти інтенсивне стажування, іноді за кордоном. Після завершення школи 80% випускників влаштовуються на роботу в муніципалітети, а решта – у земельні або федеративні адміністративні органи.

При Вищій школі державного управління діє Євроінститут – Інститут транскордонного співробітництва із Францією, а сама Вища школа підтримує численні партнерські зв'язки із закладами в інших країнах<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/Рада Європи: 2013. – С.26.



*Рис.2 Вища школа державного управління м.Кельн*

Як уже зазначалось, в Німеччині існує різниця між посадовцями та службовцями (робітниками). Різниця між ними полягає в тому, що перші призначаються на службу, а з другими укладається трудова угода. Посадовці призначаються довічно, а трудову угоду може бути розірвано. Оплата праці посадовців - це встановлене законом грошове утримання, а праця службовців оплачується відповідно до тарифної угоди. Посадовці отримують державну пенсію, а службовці - пенсію на основі договору про соціальне страхування.

Органи державного управління несуть відповідальність за дії, що здійснюються їх посадовими особами, тільки в тих випадках, коли останні здійснювали їх в межах наданих їм прав та повноважень. Якщо ж посадова особа діяла по власною ініціативою, вона несе відповідальність в звичайному порядку. Основний закон надає потерпілому від дій посадовця право пред'явлення позову про збитки, якщо потерпілий поніс їх в результаті умисних дій або грубої необрежності посадовця.

Для посадовців передбачена кримінальна відповідальність за злочини, які можуть бути здійснені ними при виконанні посадових функцій: за шпигунство, розголошення судової таємниці, хабарництво, злочинне використання службового становища. Для них передбачена

дисциплінарна відповідальність за проступки, вчинені на службі і поза нею.

Протягом декількох років у ФРН йде жвава дискусія про ліквідацію посадовців як спеціального виду публічних службовців, що мають особливий статус. Вимоги ці обґрунтовуються перетворенням посадовців в свого роду замкнуту касту, наявністю у чиновників багатьох привілеїв і пов'язаної з цим неперотливістю та громіздкістю апарату управління. Ось чому все частіше звучить вимога скасувати або істотно обмежити привілеї посадовців.

### 1.1.3. Управління персоналом на публічній службі Італії



В Італії існує добре налагоджений і відрегульований державний і адміністративний апарат, який функціонує, як правило, незалежно від зміни влади.

У Конституції Італії закріплюються рівне право громадян обох статей на однакових умовах надходити на публічну службу і займати виборні посади, можливість прийому на службу осіб італійської національності, які не є громадянами Республіки, конкурсний порядок заміщення посад в державному управлінні, а також допустимість обмеження права перебувати в політичних партіях для суддів, кадрових військових дійсної служби, посадових осіб і агентів поліції, дипломатичних і консульських представників за кордоном. Основним нормативним актом, який регламентує статус публічних службовців, є закон про державну службу, проте відносно кожного з типів публічних службовців діє значна кількість нормативних актів.

Відповідно до приписів законодавства тільки на законодавчому рівні можуть регламентуватися наступні питання: органи влади, порядок надання їм правомочностей, основоположні принципи організації цих служб; порядок виникнення, зміни та припинення відносин з публічною службою; критерії визначення професійної кваліфікації і професійного рівня, необхідних для заміщення тієї чи іншої посади; принципи

організації професійної підготовки та перепідготовки; штатний розклад, загальне число ставок, загальний фонд заробітної плати; гарантії для персоналу по здійсненню основних прав і свобод; відповідальність службовців, в тому числі дисциплінарна; максимальна тривалість робочого дня; здійснення громадянами своїх прав у відносинах з державними службами, в тому числі право на ознайомлення з актами державного управління та на участь в їх виробленні.

Разом з тим в даному акті встановлювалися і ті питання, які повинні визначатися на підставі колективних договорів: порядок виплати заробітної плати, за винятком додаткової оплати праці службовців дипломатичних представництв, консульських, культурних і просвітницьких установ за кордоном; принцип організації праці; визначення функціональної кваліфікації з урахуванням професійного рівня і посадових обов'язків; критерії виробничої завантаженості і інших чинників забезпечення ефективності діяльності служб; робочий час, його тривалість і розподіл, а також порядок його дотримання; понаднормова робота; система професійної підготовки та перепідготовки; способи реалізації гарантій, наданих службовцям; критерії переміщення службовців з урахуванням підстав незмінності, передбачених законом.

Хоча формально всі, хто працює в державному секторі, могли б визнаватися публічними службовцями, на ділі проводиться досить чітке розмежування між працівниками державних установ і службовцями. Правове становище останніх регулюється спеціальними нормативними актами. Зокрема, в конституції прямо сказано, що до державних службовців відносяться тільки ті, хто працює в системі державної адміністрації. Саме конституція і є основним актом, що визначає роль і місце публічних службовців в системі адміністративно-правових інститутів. Згідно з конституцією, публічні службовці знаходяться виключно на службі народу.

В Італії (як, втім, і в інших країнах Заходу) чітко розмежовуються політичні та чиновницькі посади. Так, наприклад, міністри, віце-міністри, їх радники - це посади політичні і тому вони підлягають зміні разом з урядом. Нижчі посади - це і є власне службовці, які теоретично повинні бути аполітичними; їх положення щодо відносно стабільне, адже їх звільняють тільки в разі серйозних проступків.

Таким чином, в Італії публічна служба і політична влада відокремлені одна від одної, хоча відбір посадовців найвищого рівня

здійснюється, зрозуміло, політичною владою. Правда, хоча в кожному конкретному відомстві бюрократична машина формально підпорядковується міністру, на практиці вона нерідко грає самостійну роль, адже на пост міністра зазвичай призначається політичний діяч, а не фахівець в тій чи іншій галузі. Він не може проявляти самостійності без своїх радників з апарату, що володіють професійною майстерністю і спеціальними знаннями. Іноді бюрократичний апарат навіть підштовхує діяльність міністра в потрібному йому напрямку, надаючи величезний вплив на процес прийняття рішень. Крім того, бюрократія має можливість наповнювати конкретним змістом ті закони, які схвалені парламентом в найзагальніших рисах. У разі необхідності використовуються також різні відстрочки, посилання на відсутність порядку застосування та інші методи зволікань.

Публічні службовці діляться на постійних (або кадрових), яких в загальній кількості службовців приблизно три чверті, і тимчасових (або службовців за угодою), що становлять чверть всього персоналу працівників апарату. Всі кадрові службовці, діляться на п'ять видів: адміністратори, фахівці, виконавський, допоміжний і спеціальний персонал.

До адміністраторів відносяться керівні чиновники з адміністративними функціями. До числа фахівців належить цілий ряд різних службовців: науковці, інженерно-технічний персонал, експерти, перекладачі, землевпорядники, консультанти, бібліотечні службовці, бухгалтери і т.п. У виконавський персонал входять помічники, діловоди, інспектори, господарські, складські і т. п. службовці. До допоміжного персоналу належать реєстратори, техніки, охоронці, дрібні службовці за дорученням. До спеціального персоналу включені деякі категорії периферійних службовців трьох міністерств - внутрішніх справ, фінансів і казначейства: начальники спецслужб, інспектора, наглядачі, ревізори.

Кадрові службовці отримують класні чини. В цілому для службовців встановлено вісім рівнів професійної кваліфікації. Для заняття посад, які відповідають п'ятому чи шостому рівням, необхідний диплом про середню освіту. Для сьомого і восьмого рівнів потрібно, як мінімум, диплом про вищу освіту. Крім того, для працівників керівної ланки передбачено ще три рівня - перший, середній і вищий.

Конституцією закріплено рівне право громадян обох статей на однакових рівнях надходити на публічну службу і займати виборні посади.

Конституція допускає, однак, обмеження права участі у політичних партіях для суддів, кадрових військових дійсної служби, посадових осіб і агентів поліції, дипломатів і консульських представників за кордоном.

Заміщення посад державних службовців відбувається або шляхом призначення на розсуд адміністрації, або в результаті конкурсів, на яких вивчаються документи кандидатів, проводяться співбесіди і нерідко іспити. Як і в багатьох інших країнах, в Італії відомства самостійно проводять набір своїх службовців. У міністерствах та органах місцевого самоврядування, наприклад, для кожного іспиту створюються свої екзаменаційні комісії.

Конкурсні іспити, пристосовані до програм відповідних факультетів університету, проводяться письмово і усно. Письмові застосовуються здебільшого до адміністративного і виконавського персоналу, а усні - до фахівців. Майже за всіма основними напрямками підбору персоналу велика частина іспитів складають правові науки.

У кожному органі функціонує так звана адміністративна рада, що складається з начальників управлінь та очолюється секретарем або міністром. Ця колегія, яка скликається не рідше одного разу на місяць, вирішує питання про кадри і структури штатів по управліннях, приймає рішення щодо конкурсного відбору на вакантні посади (зазвичай вирішується питання про вибір одного з трьох перших, які пройшли за конкурсом). Рішення приймаються більшістю голосів. І ще одне завдання, яке стоїть перед адміністративними радами - розвиток ініціативи співробітників цього відомства. З цією метою особам, які вносять раціоналізаторські пропозиції, видаються за постановою ради так звані стимулюючі премії.

В обов'язки службовців входять: вірність нації, виконання своїх функцій виключно в загальних інтересах, а не виходячи з власних інтересів або інтересів третіх осіб (даний принцип в італійській доктрині виводиться із закріпленого в Основному законі принципу неупередженості адміністрації), дотримання службової таємниці і підпорядкованості. До службовців можуть застосовуватися дисциплінарні санкції. В законодавстві спеціально обумовлюється особлива відповідальність керівників служб: застосування санкцій до службовців не виключає залучення керівників служб до дисциплінарної та адміністративно-фінансової відповідальності за завдану шкоду своєму підрозділу в результаті відсутності з їх боку передбаченого законом

контролю за дотриманням службових обов'язків підвідомчим персоналом, в тому числі встановленої тривалості робочого дня і виконання кожним працівником своїх службових обов'язків<sup>16</sup>.

Переміщення службовців однієї і тієї ж функціональної кваліфікації допускається тільки в рамках одного адміністративного підрозділу або в рамках адміністративних підрозділів однієї і тієї ж установи. Для певних службовців передбачена заборона переміщення – звичайні і адміністративні магістрати, викладачі університетів.

Для визначення рівня оплати за посадою в бюджетних установах діє дуже докладна тарифікація, в зв'язку з чим в системі публічного управління Італії налічується 60 тарифних розрядів. В основі тарифікації лежить сукупність цілого ряду умов: потреба в спеціальних знаннях, необхідність тривалого вдосконалення на цій роботі, важливість посади, ступінь її відповідальності і т.п. З урахуванням вислуги років службовцям кожні два роки збільшуються додаткові виплати, починаючи з 8%, а потім на 2,5% (в результаті протягом 16 років заробітна плата збільшується на 64%). Пенсія за вислугу років виплачується після досягнення 60-річного віку і не повинна перевищувати 72% останнього заробітку.

Публічний службовець не має права отримувати інші доходи, крім зарплати в даній установі. Це не поширюється на акції, які в силу їх безіменності вкрай важко контролювати. Сумісництво, як правило, не дозволяється (виняток робиться для викладачів університетів, наукових працівників, лікарів і представників деяких інших спеціальностей).

При раді міністрів створено спеціальний департамент державної діяльності, який веде реєстр службовців державних і муніципальних організацій, координує управлінську діяльність і контролює її ефективність. Цей департамент також виявляє потребу в кадрах для публічної служби і планує їх підбір. Що стосується місцевих органів влади та самоврядування, то більшість службовців низової ланки потрапляє в них безпосередньо після закінчення середньої школи, але вже з самого початку роботи вони проходять підготовку, орієнтовану на практичну діяльність. Як правило, керівні кадри висуваються з числа тих, хто починав свою кар'єру в місцевих органах управління.

---

<sup>16</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.38.



Загальноприйняті норми з підготовки управлінського апарату в Італії тільки складаються. Більшість вищих функціонерів готують університети, особливо - юридичні факультети. Кадрове поповнення забезпечують також провідні вищі навчальні заклади та наукові інститути, підлеглі тим чи іншим міністерствам. Взагалі кожна відомча адміністрація, як уже вказувалося, прагне готувати власні кадри: зазвичай ті, кого спеціально готують до роботи в адміністративному апараті, отримують статус стажистів публічної служби.

Хоча для заняття більшості посад зазвичай досить університетського диплома, після свого призначення чиновник повинен пройти професійну підготовку. З цією метою в ряді вузів в останні роки виникли факультети післяуніверситетської підготовки управлінського персоналу. Крім того, вдосконалення кадрів державного апарату, підвищення їх професійної кваліфікації здійснюється на курсах, організованих Вищою школою державного управління, створеної в 1962 р.

Будучи головним центром підготовки та перепідготовки кадрів державного управлінського апарату, вона координує роботу галузевих шкіл і курсів, а також організовує прикладні дослідження в галузі управління. Навчання у Вищій школі державного управління триває зазвичай 2-3 роки. Головні предмети - політичні та адміністративні науки. У навчанні чиновників, які прийшли з практичної роботи, велике місце займає вивчення зарубіжного досвіду, ознайомлення з управлінськими проблемами і методами їх вирішення за допомогою останніх досягнень науково-технічного прогресу.

Часто службовці управлінських структур вдосконалюють свої знання в загальнонаціональних державно-приватних центрах перепідготовки кадрів. Таким центром є, наприклад, заснований в 1952 році в Турині Інститут післяуніверситетської підготовки. Це великий навчальний і дослідницький комплекс з проблем управління. Диплом цього закладу або отримання після навчання вченого ступеню відкриває широку дорогу для заняття високих постів в державному апараті.

В Італії в 90-х роках проводилися спеціальні дослідження якості управління, які виявили дефекти в організації роботи публічних службовців органів управління. Тому в громадській думці Італії утвердилось переконання в необхідності перебудови всього управлінського апарату, надання йому більшої ефективності і демократичності.

Після чого в систему управління персоналом були внесені істотні корективи. У законодавчому порядку було передбачено поширення на неї контрактної системи. У даний час статус службовців регламентується на підставі колективних договорів і індивідуальних контрактів. На законодавчому рівні досі регулюється порядок набору на публічну службу і питання щодо відповідальності службовців.

#### 1.1.4. Управління персоналом на публічній службі Іспанії



Якщо на систему територіальної організації Іспанії повпливала італійська традиція, то в публічній службі країна прийняла французьку модель. При даній моделі публічні службовці діють на підставі закону, а не контракту, критерієм для призначення є професійні якості, виявлені в ході кваліфікаційних іспитів, а для просування по службі - вислуга років.

Регламентация основ правового становища публічних службовців та офіційних осіб відноситься до виключного відання держави. Ці питання регулюються Конституцією Іспанії, законами і королівськими декретами.

У конституції закріплюється можливість доступу громадян на умовах рівності до громадських і державних посад, встановлюються межі законодавчого регулювання. На подібному рівні повинні регламентуватися такі питання, як статус публічних службовців, умови доступу до публічної служби відповідно до здібностей, порядок отримання допомоги від професійних об'єднань, положення про несумісність посад і гарантії неупередженості при здійсненні ними службових функцій.

У Конституції також закріплюється принципи діяльності публічної адміністрації: неупереджена служба загальним інтересам, ефективність, ієрархія, децентралізація, деконцентрація, координація, підпорядкування закону і праву.

До участі в конкурсі на заміщення посад публічних службовців допускаються особи, які відповідають таким вимогам:

- 1) мають громадянство Іспанії;
- 2) досягли повноліття і віку, встановленого для кожного з корпусів службовців;
- 3) які мають необхідні документи і не мають фізичних протипоказань для зайняття відповідних посад;
- 4) особа, яка подає документи на конкурс, не повинна бути звільнена з публічної служби на підставі дисциплінарної процедури або позбавлена права перебувати на державній службі.

В 90-х роках в Іспанії було вжито ряд заходів щодо вдосконалення публічної служби. Зокрема, було зменшено число служб і підрозділів державного апарату; дозволено перехід публічних службовців в рамках апарату в інші департаменти; встановлено віковий ценз для виходу у відставку - 65 років; уніфікована процедура підбору кадрів; заборонені контакти адміністративного характеру на виконання додаткових або спеціальних робіт публічними службовцями, які не є кадровими чиновниками. До відання Уряду була віднесена регламентація діяльності органів, що здійснюють відбір службовців. В обов'язки Національного інституту публічної адміністрації включено питання координації та контролю щодо практики підбору кадрів, а також співпраці з іншими центрами, які здійснюють такі самі повноваження. Також був встановлений принцип зайняття тільки однієї посади в державному секторі. Друга посада в державному секторі допускається тільки в двох сферах - педагогічної діяльності та охорони здоров'я. Крім цього суміщення посад може бути допущено на підставі рішення Ради міністрів, оформленого у вигляді королівського декрету, або рішення органу управління регіональних автономних утворень.

У приватному секторі публічний службовець не може займатися бізнесом або працювати в приватних фірмах або у приватних осіб, з якими він має або мав контакти при виконанні своїх службових обов'язків протягом останніх двох років.

Королівським декретом затверджений Генеральний регламент заміщення посад і просування по службі публічних службовців державної адміністрації. Цей акт регламентує загальний порядок відбору службовців, однак його дія не поширюється на викладацький і науково-дослідний

персонал, охорону здоров'я, заміщення посад в Міністерстві Оборони і Міністерстві Внутрішніх Справ і за кордоном. Для цих категорій службовців видаються спеціальні норми.

В Іспанії існує два способи заміщення посад:

- конкурсний відбір для заміщення посад кадрових службовців;
- вільний відбір для заміщення вищих посад.

Оголошення про заміщення посад публікується в Boletín Oficial de Estado ( «Державний журнал»). Відомості про звільнення або прийомі на службу повинні бути внесені в центральний реєстр персоналу протягом трьох днів.

Державна канцелярія публічної адміністрації з ініціативи департаментів міністерств визначає вихідні позиції для оголошення конкурсу. В оголошенні дається перелік робочих місць, вимоги, необхідні для їх заміщення, вказується склад комісії з оцінки кандидатів. Кожне міністерство або муніципалітет приймає рішення про заміщення посад в своїх підрозділах або підлеглих органах.

До складу комісії з оцінки кандидатів входять не менше п'яти членів, що визначаються тим підрозділом, який оголошує конкурс, проте як мінімум один член комісії визначається тим міністерством, в підпорядкуванні якого знаходиться персонал. Також до складу комісії можуть входити представники профспілкових організацій та Державної канцелярії публічної адміністрації. Члени комісії повинні займати посади не нижче тих, які підлягають заміщенню.

Брати участь в конкурсі можуть публічні службовці незалежно від місцезнаходження їх робочого місця і підпорядкованості їх служби. Однак необхідною умовою є те, щоб на цій посаді ця особа відпрацювала не менше двох років з тим, щоб претендувати на заняття нової посади.

Вільний відбір кандидатів - прерогатива міністрів і державних секретарів, в чиєму підпорядкуванні знаходиться той чи інший департамент. В даному порядку заміщуються такі посади, як: заступник генерального директора, територіальні або провінційні представники або директора, уповноважені департаментів міністерств. При цьому також дається відкрите оголошення про заміщення посади, в якому крім звичайних реквізитів вказуються ще й додаткові вимоги. Заяви кандидатів протягом 15 днів після публікації оголошення направляються в той орган,

який оголосив конкурс. Службовці, призначені в такому порядку можуть бути звільнені на розсуд адміністрації.

В Іспанії виділяють чотири рівні публічної служби:

- 1) центральна адміністрація;
- 2) адміністрація регіональних автономних співтовариств;
- 3) місцева адміністрація;
- 4) адміністрація напівнезалежних агентств і підприємств, що перебувають у державній власності.

Статус центральної адміністрації визначається в Законі про організацію центральної адміністрації.

Статус адміністрації регіональних автономних утворень і місцевої адміністрації визначено наступним чином. Уряд спрямовує в регіон свого представника, статус якого визначається законодавством. Представник призначається на посаду королівським декретом за пропозицією голови Уряду. Він керує діяльністю цивільних губернаторів і всієї адміністрації, розташованої на території автономії, а також координує її діяльність з діяльністю адміністрації області.

У зв'язку з утворенням регіональних спільнот були здійснені певні перетворення в адміністрації держави. Адміністративна реформа здійснювалася на підставі таких критеріїв:

- реорганізація служб департаментів міністерств з урахуванням процесу автономізації;
- скасування зайвих структур або перетворення їх в органи координації, планування, інспектування та документації;
- зміна структури периферійної адміністрації держави.

Була здійснена передача муніципалітетам периферійних служб держави з питань, переданим до компетенції регіональних спільнот, а також передача в їх підпорядкування чиновників, що були на службі в цих органах. Передані публічні службовці зберігали своє економічне становище, а також можливості просування по службі і здійснення професійної діяльності.

Для Іспанії характерний найнижчий в Європі питома вага публічних службовців місцевого рівня, що пояснюється високим ступенем адміністративної централізації.

Інституційна адміністрація представлена напівзалежними агентствами і державними підприємствами. Вони володіють певною

самостійністю, хоча залежать прямо або побічно від департаментів Уряду і створюються повністю або частково за кошти державного бюджету. Діяльність таких агентств регулюється публічним правом, вони є частиною державної адміністрації, хоча і не відносяться до центрального апарату. Підприємства, що знаходяться в державній власності, - суб'єкти приватного права, є однією з різновидів приватних компаній, однак їх капітал, повністю або частково є державною власністю.

Особи, зайняті на публічній службі поділяються на кадрових чиновників і звичайних службовців. Державні службовці ще поділяються за корпусами. Корпус - це група публічних службовців, які відбираються відповідно до однакової процедури, мають однакову професійну підготовку і займають посади зі схожими повноваженнями. Тільки в рамках центральної адміністрації існує близько 200 корпусів.

Кадрові чиновники класифікуються за розрядами з урахуванням двох критеріїв - рівня освіти і ступеня складності виконуваних завдань, місця в ієрархії посад державної адміністрації. Всього існує 30 розрядів. Для отримання 4 розряду необхідно атестат середньої школи, 8 - диплом технічної школи, 10 - диплом університету. Розряд також залежить від класу або групи, до якої належать службовці. Службовці, що належать до групи А, отримують розряди з 20 по 30. На цих службовців покладено функції вироблення управлінських установок. Вони зобов'язані забезпечити приведення адміністративної діяльності у відповідність із загальною політикою Уряду, готувати урядові законопроекти і рішення, розробляти інструкції, необхідні для їх здійснення. Службовці групи В отримують розряди з 16 по 26. На них покладено завдання реалізації управлінських установок. Вони ведуть поточну роботу, а також виконують деякі спеціальні обов'язки, що вимагають адміністративних знань і досвіду. Група С включає фахівців, які отримують з 11 по 22 розряди, а групи D і E - допоміжний персонал, який отримує розряди з 9 по 18 і з 7 по 14 відповідно.

### 1.1.5. Управління персоналом на публічній службі Скандинавських країн



Особи, зайняті на службі в публічному секторі Фінляндської республіки, можуть бути розділені на дві великі групи: тих, хто працює в державній адміністрації, міністерствах, агентствах (145 тис. чол.) і тих, хто працює на державних підприємствах і в державних установах - поштах, телекомунікації, залізницях і т. д. (60 тис. чол.). У першій групі близько 100 тис. чол. - державні службовці (чиновники) і 45 тис. працюють за контрактом (трудовим договором). Муніципальні службовці складають 250 тис. чол. і, крім того, 195 тис. осіб працюють в місцевих органах влади за контрактами.

Права і обов'язки державних службовців (чиновників) визначені актом про державних службовців (чиновників). Цей закон зафіксував правовий статус і основні умови роботи чиновників, наблизивши їх до звичайних службовців. Особливі риси статусу чиновників стосуються питань гарантій стабільності робочого місця, притягнення до кримінальної та дисциплінарної відповідальності, процедур. Чиновники мають також ряд особливих обов'язків. Чиновник на постійній роботі може бути направлений на роботу в іншу службу або підрозділ. Він може бути спрямований на роботу в інше місто або регіон країни, якщо туди переміщується служба, в якій він працює (це було пов'язано з



проведеними в північних країнах реформами децентралізації). Чиновники не можуть брати участь у страйках. Вищі державні службовці можуть призначатися тільки Державною радою.

Підготовка публічних службовців проводиться в університетах: в Гельсінкі (юридичний факультет, політехнічний факультет) і в Тампере (факультет економіки і державного управління). Останнім часом проблемами підготовки службовців стали займатися і інші університети країни.

Існують певні особливості організації публічної служби Данії. Так, повноваження Ради міністрів Данії в області організації державного апарату досить значні. Вона може виробляти різні реорганізації, створювати нові відомства і ліквідувати старі, керувати міністерствами та іншими центральними відомствами. Правда, правила, що стосуються призначення, переміщення і звільнення посадових осіб, визначаються законом.

Вищі посадові особи призначаються королем через представлення урядом і можуть бути переміщені без їх згоди лише в разі, якщо при цьому не знижується їхня винагорода за займаною посадою. Встановлені законом правила забезпечують стабільність складу державного апарату. Цим значною мірою пояснюється і спадкоємність політики урядів, незалежно від того, яка партія або блок партій стоять при владі.

Рада міністрів призначає (формально це право короля) службовців в округах, посадових осіб в Гренландії, намісника на Фарерських островах, поліцейстерів і ін.

Державні службовці працюють на залізницях, в державних лікарнях, є викладачами вищих навчальних закладів і т.д. Існує і місцева державна адміністрація: до неї відносяться митна і податкова служби, служба технічної консультації, служба зайнятості, соціального і пенсійного забезпечення.

Поліція, як і судова система, цілком відноситься до відання держави. Це відрізняє Данію від ряду країн Північної Європи, в яких є муніципальна поліція.



Згідно з чинним конституційним законодавством Швеції, право встановлювати систему органів державного управління, статус державної служби, умови її проходження надано Риксдагу. Уряд здійснює керівництво адміністративним апаратом в центрі і на місцях.

Деякі посадові особи вищої та середньої ланки адміністрації призначаються урядом. При цьому в одних випадках держава вправі зміщувати призначаються їм осіб, в інших - такого права не має.

До першої групи належать «політичні чиновники» - міністри і їх заступники, керівники урядових відомств, прокурори, губернатори і начальники поліції, особи вищого і середнього офіцерського складу, дипломатичні та консульські представники Швеції за кордоном, посадові особи та службовці МЗС Швеції. Вони можуть бути відправлені у відставку за рішенням уряду. Основний же склад вищого і середнього адміністративного персоналу є незмінюваних і не залежить від політичної орієнтації уряду. Таких осіб можна підвищувати в посаді, але переміщати проти їх бажання і звільняти до досягнення встановленого віку не можна.

Що стосується муніципальних утворень, то вони незалежні від центральної влади і самостійні в питаннях визначення фінансового статусу і кадрового забезпечення. Їх співробітники не відносяться до державних службовців.

Всього в громадській адміністрації зайнято близько 100 000 рацівників, з них 26 000 працюють в громадах. Все решта – а це більше 70 000 чоловік – вважаються державними службовцями. Категорій державних службовців не існує.

Підготовка службовців державного апарату здійснюється в університетах. Більшість з них є за освітою юристами або економістами.

Однією з країн сталої демократії та успішного соціально-економічного розвитку є Норвегія. Ця країна досягла значних успіхів в своєму розвитку завдяки поміркованому державному управлінню та великій увазі до підготовки фахівців різних галузей до управлінської діяльності. Акцент в підготовці публічних службовців був зроблений на безперервності професійного навчання на робочому місці, підготовці фахівців з урахуванням вимог андрагогіки (освіти дорослих) та підготовці майбутніх службовців до самоосвіти у подальшому. Досвід Норвегії був би корисним для практики публічної служби України.

Як і в Україні, систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців в Норвегії можна назвати дуалістичною. Всі види професійного навчання майбутніх та діючих посадовців здійснюють відомчі вищі навчальні заклади певних міністерств та служб і вищі навчальні заклади системи загальної освіти. При цьому останні п'ять років впроваджується державна політика з уніфікації освітніх програм всіх типів вищих навчальних закладів, взаємовизнання результатів навчання в них, а також підтримка стандартів викладання. Тобто, результати навчання за модулями будь-якого акредитованого навчального закладу визнаються та не потребують перескладання або повторного вивчення у вищому навчальному закладі інших відомств.

В призначенні на посади державних службовців в Норвегії панує принцип конкурсного відбору, тому відомчі навчальні заклади самі зацікавлені у тому, щоб результати навчання в них визнавалися по всій країні, отже визнавалась їх конкурентоспроможність на ринку освітніх послуг. Вступ до навчальних закладів, що готують публічних службовців, відбувається на таких самих засадах як і до інших вищих навчальних закладах. Робота у державних органах бажана та враховується, але не обов'язкова. Основним є конкурсний відбір. Закінчення вищого навчального закладу не гарантує отримання роботи. Випускники відомчих навчальних закладів беруть участь у конкурсах на посаду на загальних засадах.

Вищі навчальні заклади Норвегії працюють за Болонською системою, це і зумовлює специфіку підготовки, в тому числі і публічних службовців. Основною метою є підготовка висококваліфікованих фахівців,

які будуть конкурентоспроможними на ринку праці взагалі, а не тільки у вузькій галузі. Загальна структура навчального процесу є такою. Щодня 1 (максимум 2) лекції, на них присутні всі групи, які вивчають певний модуль, до 200 осіб. Потім відбуваються так звані семінари - обговорення матеріалів лекцій та додаткових питань до неї. Семінари відбуваються у групах до 30 осіб в яких працюють по два викладачі. Це скоріше нагадує дискусійний клуб. Групи, у складі як вони працюють на семінарах, діляться на 4 групи, в яких студенти працюють над певними темами та завданнями у малих групах самостійно, але під наглядом викладача. Роль викладача в цьому виді роботи - роль партнера по дискусії, модератора та того, хто скеровує загальний напрям роботи, щоб вона не відбувалася у хибному руслі, порадник, де і які розробки можна подивитися. Також, навчальне навантаження передбачає 3-4 години самостійної роботи щоденно. Таке розподілення навчального навантаження, при умові його продуктивного виконання, передбачає той самий освітній стандарт, що повинен виконати фахівець, який отримав вищу освіту. Частина занять студентів у прямій взаємодії із викладачем (лекції, семінари, презентації, вирішення ситуацій тощо) складає 55% навчального часу при денній формі навчання. Інші 45% навчального часу припадає на індивідуальну самостійну роботу та самостійну роботу у групах<sup>17</sup>.

Отже можна сказати, що самостійна робота є однією з провідних форм навчання у вищих навчальних закладах Норвегії. Це не тільки формує у студентів необхідні компетентності для самостійного оволодіння знаннями, що стане у пригоді майбутнім фахівцям та забезпечить їх подальшу безперервну освіту, але й формує звичку до самоосвіти, що є надзвичайно важливим у професійному житті.

Цікавим, на наш погляд, є розподілення навчального навантаження у відомчих навчальних закладах, які готують публічних службовців для різних галузей. Нагадаємо, що до відомчих навчальних закладів вступають переважно ті люди, які вже деякий час відпрацювали в цьому відомстві на посадах, які не вимагають вищої освіти або стажерами чи помічниками на громадських засадах. Основним принципом навчання в таких навчальних закладах є зв'язок з практичною діяльністю. Так, перший семестр є суто

---

<sup>17</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.153.

теоретичним, другий та третій семестр студенти займаються практичною діяльністю в організаціях та установах під наглядом викладача від навчального закладу та наставника від органу державної влади. Четвертий семестр студенти знову займаються в навчальному закладі, але при наявності певних теоретичних курсів, провідний вид діяльності є тренінги, розв'язання ситуацій, вирішення задач тощо.

Організація навчання у другому та третьому семестрі відбувається таким чином. Студенти йдуть працювати до державних інституцій певного профілю. Вони виконують певну роботу дипломованого фахівця під наглядом наставника. В державну інституцію йдуть по одному чи два студента та підхід до них індивідуальний. Протягом цих семестрів студентам виділяють дні для індивідуального вивчення теорії, у другому семестрі - два дні щотижня, у третьому - один. За якість теоретичної підготовки відповідає викладач від вищого навчального закладу, за якість формування професійних навичок та вмінь - наставник від державної інституції. Наставником від державної інституції може бути практичний працівник цього органу чи установи, який має не менш ніж п'ять років стажу і який успішно закінчив спеціальні курси для підготовки форматорів (так називають цих наставників). За роботу зі студентом цьому фахівцю доплачують.

Як зазначалося вище, під час семестрів практичної роботи студенти вивчають теорію самостійно. Зв'язок з викладачем є дистанційним, але таке спілкування відбувається у спеціальній електронній мережі вищого навчального закладу, тому контролюється і враховується у навчальне навантаження студента та робоче навантаження викладача.

Все викладене вище стосується підготовки публічних службовців. Перепідготовка посадовців як окремий вид діяльності, у нашому розумінні, в Норвегії відсутня, оскільки вважається, що фахівець, який переміг у конкурсі вже має всі необхідні якості для повноцінного виконання професійних обов'язків. Але система підвищення кваліфікації службовців та роль самоосвіти в ній заслуговує окремої уваги. Система підвищення кваліфікації норвезьких публічних службовців і побудована переважно на самоосвіті. Це стосується як оволодіння певними знаннями та навичками самостійно в індивідуальному порядку, так і проходження певних курсів тощо. Після отримання вищої освіти подальше навчання заохочується, але не є обов'язковим. З іншого боку без такого навчання

службовець не зробить кар'єри, а відповідно його матеріальне благополуччя теж не зростатиме. Ставка робиться на те, щоб роз'яснити працівникові необхідність навчання для нього самого і стимулювати його до самоосвіти всіма можливими засобами, бажано найменш затратними для державного органу. Необов'язкове професійне навчання не означає його відсутність взагалі. Певні курси з підтримання професійної компетентності є обов'язковими. Так, протягом року до щорічного оцінювання кожен службовець повинен скласти тести професійної придатності. Система контролю та оцінювання є аналогічною Нідерландам.

Підвищення кваліфікації, як оволодіння новими знаннями та компетентностями, може відбуватися як в системі навчальних закладах державних органів, так і в будь-яких інших. Установа чи організація може замовити для своїх працівників певне курсове або тренінгове навчання на конкурсній основі серед всіх навчальних закладів за територіальним принципом. Оскільки державні стандарти освіти розповсюджуються в Норвегії на всі інституції, що надають освітні послуги, незалежно від форми власності, то виграють ті, хто запропонують найнижчу ціну за найкращій набір освітніх послуг.

У всякий спосіб заохочуються індивідуальні програми підвищення кваліфікації працівників. Наприклад, коли службовець самостійно звертається до освітньої установи та проходить навчання. Найчастіше в Норвегії такі послуги надають Вищі народні школи (іх в країні 77). Ці громадські освітні установи проводять безоплатні курси з питань розвитку демократії, залученню громадян до участі у розвитку суспільства, створення умов для саморозвитку та самореалізації людини, здорового способу життя, підготовки лідерів та керівників різних організацій, вивчення іноземної мови тощо<sup>18</sup>. Закінчення таких курсів також зараховується до підвищення кваліфікації та враховується при складанні персонального рейтингу службовця, його щорічному оцінюванні та при вирішенні питань кар'єрного зростання. Самостійна ініціатива у навчанні та постійна самоосвіта ціняться у рейтингу вище ніж обов'язкове планове підтримання рівня професійної компетентності.

---

<sup>18</sup> Van den Hoven R. La formation européenne destinée aux hauts fonctionnaires des États membres de l'Union européenne [online]. / Rutger van der Hoven // Available from internet: <http://www.eipa.eu/en/eipascode/downloadarticle/&tid=1633>

Підсумовуючи можна зазначити, що самоосвіта є провідною формою навчання під час підготовки державних службовців у Норвегії, при цьому у майбутніх посадовців не тільки формують необхідні для самоосвіти компетентності, але й виховують звичку до постійної самоосвіти, що у майбутньому повинно забезпечити безперервність професійного навчання службовців; в підвищенні кваліфікації компетентності здобуті самостійно, а не у порядку обов'язкового професійного навчання, у рейтингу службовця оцінюються вище, що сприятливо впливає на кар'єрне зростання; під час виконання професійних обов'язків, якість їх здійснення безпосередньо залежить від здатності службовця до самоосвіти, тому вона розглядається як стандарт публічної служби.

### 1.1.6. Управління персоналом на публічній службі Великобританії



Сучасний вигляд інституту публічної служби в Великобританії багато в чому визначили великі адміністративні реформи 70-80-х років. Для їх підготовки був створений комітет з реформ публічної служби (Комітет Фултона), що представив доповідь, в якій запропонував принципово нову модель публічної служби - менеджеральну. Ідея полягала в тому, щоб перейняти раціональні і ефективні методи керівництва, що використовуються в бізнесі. В основу реорганізації публічної служби покладена американська модель адміністративно-державного управління.

Публічними (державними) службовцями Великобританії є працівники міністерств (департаментів) і центральних відомств, які отримують заробітну плату з коштів, що виділяються парламентом.

Відповідно до принципу відділення державного управління від політики, покладеним в основу публічної служби Великобританії, всі державні посадові особи поділені на дві основні категорії: політиків, змінних в разі виходу уряду у відставку, і адміністраторів-професіоналів, найманих на постійну роботу незалежно від інших адміністративних органів Комісією публічної служби.

До числа державних службовців-політиків відносяться в першу чергу вищі посадові особи: прем'єр-міністр, всі міністри, державні



секретарі та деякі інші високопоставлені чиновники. Безумовно, вищий прошарок професійних службовців, що відносяться до другої категорії, найбезпосереднішим чином бере участь у розробці політичних рішень, але, на відміну від міністрів, не несе ніякої політичної відповідальності за їх наслідки.

Публічними службовцями не вважаються судді, військовослужбовці, службовці поліції і органів місцевого самоврядування, вчителі і працівники національної служби охорони здоров'я. Представники всіх перерахованих категорій разом з публічними службовцями об'єднуються більш широким поняттям - «службовці громадського (суспільного) сектора». Безпосередньо на публічній службі зайнято 10% службовців громадського сектору.

Публічна служба поділяється на внутрішню і дипломатичну. Секретар кабінету міністрів очолює внутрішню службу, а державний секретар (міністр) закордонних справ і у справах Співдружності - дипломатичну.

Історично публічна служба вважається прерогативою корони (королівської влади) і тому регулюється в основному не законами, а наказами корони, а також розпорядженнями міністерства фінансів та інших міністерств у рамках своєї компетенції.

В даний час управління публічною службою здійснює прем'єр-міністр.

За характером своєї роботи і посадовим статусом всі громадські службовці розділені на категорії, групи і розряди. За кожною з них існує суворий опис кваліфікаційних вимог і посадових обов'язків.

До складу вищої групи службовців входять провідні політичні і адміністративні керівники: постійні секретарі міністерства, їх заступники і помічники заступників. Для них існують особливі правила перебування на посаді. Всі інші службовці розділені на кілька категорій.

Перша, «загальна», категорія включає групи: адміністративну (старші виконавці, учні-адміністратори, секретарі-помічники, клерки і т.д.); економістів; статистів; співробітників служб інформації і ін.

Друга категорія - науковці.

Третя - технічні фахівці (інженери, архітектори і т.д.).

Є також категорія юристів.

У нижчу категорію входить допоміжний-технічний персонал: друкарки, стенографістки, діловоди, прибиральники, посильні.

Система набору публічних службовців передбачає проведення письмових іспитів і обов'язкового співбесіди за програмами провідних британських університетів. При наборі на вищі посади перевага віддається усним співбесід. Призначення вищих посадових осіб проводяться міністром публічної служби, тобто прем'єр-міністром. Призначення на інші посади - керівниками відповідних міністерств, що здійснюють набір самостійно, але під контролем комісії публічної служби.

Публічні службовці мають ряд істотних пільг, гарантованих державою. Перш за все, гарантується довічна зайнятість службовця, передчасні звільнення можливі тільки в разі грубих порушень трудової дисципліни. Крім цього, службовці звільнені від оплати внесків до пенсійного фонду, а право на пенсію в розмірі однієї третини заробітної плати виникає у них при стажі роботи в 10 років і досягненні мінімального віку виходу у відставку.

В правах публічних службовців існують, проте, і деякі обмеження. Вищим посадовим особам заборонено займатися політикою на загальнонаціональному рівні. Для участі в місцевій політичній діяльності всім службовцям необхідно отримати дозвіл керівництва відповідного відомства, що видається не у всіх випадках і при обов'язковій умові лояльності до установи, яку вони представляють. Обмеження стосуються участі в фінансових операціях і тих угодах з акціями і земельними ділянками, які можуть призвести до зіткнення приватних і службових інтересів. Спеціальний дозвіл на політичну діяльність потрібно і після виходу у відставку.

З кінця 40-х років знято заборону на профспілкову діяльність публічних службовців, а в останні роки профспілки отримали право і на проведення страйків.

З початку 80-х в результаті реформ, проведених урядом Тетчер-Мейджора, публічна служба Великобританії зазнала ряд істотних змін.

Послідовно здійснювалося скорочення числа службовців. До моменту приходу до влади М.Тетчер (1979 р.) у Великобританії було 732 000 публічних службовців, коли вона пішла у відставку (1990 р.) - 565 000, а в 1995 році - вже 554 000. Це число і далі зменшується .

Система заходів щодо реформування публічної служби була запропонована в програмі під назвою: «Поліпшення управління в уряді: Наступні кроки», опублікованій в лютому 1988 р. Там було зазначено, що головна мета змін має полягати в тому, щоб встановити абсолютно новий спосіб управління. Центральна гілка публічної служби повинна складатися з відносно невеликої групи менеджерів, що займається обслуговуванням міністрів і управлінням міністерствами, які стають «спонсорами» розроблених урядом програм і новостворюваних служб. Підзвітними цим міністерствам стануть агентства, які мають свій власний персонал, який може володіти або мати статус публічних службовців. Вони будуть займатися наданням відповідних послуг з чітко визначеною відповідальністю між міністром і постійним секретарем міністерства (заступником міністра), з одного боку, і головою або головним керуючим агентства, з іншого. Як міністерства, так і їх агентства повинні мати спрощену і більш відкриту структуру. Нові агентства були в основному включені в апарат публічної служби, на міністрів покладалася відповідальність за їх роботу. Крім того, вони знаходяться в компетенції комітетів парламенту, національного ревізійного відомства і члена парламенту, відповідального за адміністрацію (омбудсман).

Найбільше з 84 агентств (соціального забезпечення) налічувало більше 60 000 службовців, в деяких маленьких агентствах працювало менше 100 службовців. При такій великій різниці в розмірах (і функціях) для агентств не існує одних і тих же правил.

Важливі нововведення мали місце при призначенні головних керуючих агентств. Вони призначалися за контрактом на три або п'ять років, більшість - в результаті відкритого конкурсу, і не мали в минулому відношення до державної служби.

У 1991 р була прийнята Громадянська хартія, в якій уряд пообіцяв поліпшити роботу громадських служб і орієнтацію їх на споживача. Після цього були створені графіки досягнення більш високих результатів, особливо в таких галузях, як охорона здоров'я та освіта.

Останнім кроком в розробці апарату централізованого менеджменту стало створення відомства громадських служб і науки. Воно очолюється міністром уряду, і в ньому працює понад 1200 чиновників. У відомство входить ряд відділів, включаючи управління по ефективності,

управління Громадянською хартією, а також три агентства і коледж державної служби.

Впровадження в публічну службу агентств, які повинні проходити «тестування ринком», елементом приватизації і комерціалізації, викликало в Великобританії суперечки і критику з боку опозиційних партій. Разом з тим на практиці механізм парламентського контролю над агентствами, як вважається, досить ефективний<sup>19</sup>.

Службовці місцевих рад рекрутуються переважно з представників різних професій, які набираються на контрактній основі і в більшості випадків працюють протягом всього трудового життя. Професіонали займають в основному найбільш відповідальні посади.

Робота всього штату «службовців» повинна піддаватися щорічній оцінці з боку керівництва. Одним з важливих її підсумків є визначення необхідності навчання в кожному окремому випадку в залежності від вимог службового становища.

Що стосується навчання публічних службовців і всіх службовців громадського сектору, в Великобританії робиться концентрація на підвищення кваліфікації працюючих. У кожному міністерстві є відповідний відділ, спеціальні співробітники і менеджери з підготовки та навичкам; функціонують курси, що працюють за програмами, підготовленим для даного відомства. Вчитися можна очно або заочно. Деякі категорії працівників (насамперед молодих) отримують певні пільги для відвідування курсів в формі надання вільних днів і т.д.

У місцевих радах необхідність навчання персоналу визначається за допомогою центральної навчальної консультативної групи, що складається з представників всіх рівнів і сфер влади. Місцеві органи влади повністю покривають витрати з навчання, визнаному за необхідне.

В цілому діяльність інституту публічної служби Великобританії відрізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що в значній мірі визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, покладеної в його основу. Налагоджений контроль над діяльністю чиновників усіх рівнів створює атмосферу високої відповідальності в державному апараті.

---

<sup>19</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.18-19.

Окремої уваги заслуговує система самоосвіти державних службовців Великобританії. Так історично склалося, що система публічного управління цієї країни є децентралізованою, виходячи з цього такою є й система підвищення кваліфікації та професійного розвитку публічних службовців. Програми підготовки кадрів публічної служби Великобританії орієнтовані на реалізацію концепції публічного управління, основною метою якої є підвищення якості послуг, що вимагає розвитку в службовців навичок управління змінами та лідерського потенціалу<sup>20</sup>. Доцільно звернути особливу увагу на це. Оскільки наявність певних знань у публічних службовців передбачається як щось саме собою зрозуміле, мова вже йде про навички управління змінами, що передбачає самостійне оперативне оволодіння великими обсягами інформації.

У ході модернізації публічного управління була розроблена «система оцінки компетентності», яка визначає вимоги до службовців і диктує необхідність постійного підвищення рівня професіоналізму. Реалізація такого підходу дає імпульс розвитку позитивної мотивації до отримання нових знань, освоєння ефективних методів роботи, постійного покращання власних здобутків, орієнтуючись на потреби місцевої громади (тієї території, до правління якою відноситься орган). Як уже зазначалося раніше, завдяки централізованій системі публічного управління та наявності в правовій системі Великобританії інституту прецеденту, в керівника та службовця на робочому місці є широке поле для оперативної зміни напряму власної діяльності, створення нових проектів соціальних послуг тощо. Загальні вимоги до процесу самовдосконалення та самоосвіти публічних службовців викладені в Стандартах освіти в соціальній роботі<sup>21</sup>. У визначених межах працівник і керівник мають право діяти на власний розсуд.

Усі публічні службовці розподілені на 7 класів, вищі посади належать до 1-го класу. Основна маса службовців середньої та вищої ланки періодично навчається в Коледжі з проблем державної служби. Заняття проводяться за програмами підготовки майбутніх керівників (що дозволяє отримати підвищення до 3-го класу включно), спеціальним

---

<sup>20</sup> Accreditation of Universities to Grand Degrees in Social Work [online]/ General Social Care Council/[ed. M.Wardle]. – London : General Social Care Council, 2002. – 41 p.

<sup>21</sup> Introduction to the Standarts in Social Work Education/[ed. P.Williams]. – Edinburg: Scottish Executive, 2002. – 5 p.

програмам підвищення кваліфікації для керівників 4-7-х класів; високопоставлені службовці відвідують «майстер-класи» з навчання управлінню проектами, за виконання яких вони несуть відповідальність. Усі програми є короткостроковими та надають лише методичну допомогу для постійного самостійного навчання.

Поряд з централізованою підготовкою публічних службовців у Великобританії використовуються й інші форми їх навчання. Існує широка система курсів і семінарів, організованих міністерствами та відомствами, які несуть відповідальність за підготовку кадрового резерву для висунення на вищі посади та професійний розвиток вищих керівників. Це вимагає від них постійного моніторингу потреб у навчанні персоналу та планування його подальшого використання. Варто зауважити, що на місцевих рівнях вважається престижним проводити семінари або конференції для колег з інших графств з представлення власного позитивного досвіду. Вони проводяться в форматі майстер-класів, виступів перед аудиторією колег і студентів на запрошення університетів або Інтернет-конференцій. На цих заняттях намагаються створити такі навчальні умови, які «не дають можливості вибрати правильне рішення з ряду запропонованих, а, навпаки, містять багато невизначеного та невідомого, що передбачає самостійне знаходження єдиної правильної відповіді в процесі індивідуального пошуку»<sup>22</sup>.

На наш погляд, такий підхід є правомірним, оскільки учасники таких заходів, як правило, мають певний життєвий і професійний досвід, а також досвід соціальної взаємодії, тому здатні вирішувати завдання проблемного характеру самостійно, тим самим формуючи вміння міркувати й успішно діяти в складних, суперечливих ситуаціях. Кожне відомство розробляє власні плани розвитку управлінської ланки. Зміст навчання та програми професійного зростання публічних службовців формуються з урахуванням специфіки функцій і посади, займаної чиновником. При всій різноманітності форм і методів навчання загальними для них є: підготовка наукової роботи за проектом, теоретична підготовка в навчальному закладі, придбання практичного досвіду за місцем можливої роботи.

---

<sup>22</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.156.

Існує прямий зв'язок між результатами навчання, в тому числі, й самоосвіти, та реалізацією кар'єрних планів. При вирішенні питання про призначення на вищу за класом посаду, оцінюється досвід роботи, ділова репутація, наукова робота за проектом (часто кандидатом пропонується створити проект щодо вдосконалення певного виду діяльності за місцем роботи й у компетенції начальника органу впровадити його в повсякденну діяльність цього територіального органу), мобільність реакції на потреби громади при наданні послуг населенню. Останнє також потребує постійної роботи над власним професійним рівнем шляхом самоосвіти. Усе перелічене стимулює підвищення ефективності діяльності публічних службовців і старанність у роботі над власним професійним рівнем. Отже, в контексті підвищення професійного розвитку службовців у Великобританії, самоосвіта розглядається не тільки як вид навчання, засіб саморозвитку, а й як умова просування по службі та стимулятор розвитку й удосконалення самої публічної служби, її диференціації та персоналізації щодо окремих людей і громади в цілому, засіб покращання рівня надання послуг населенню з урахуванням потреб певного соціуму.

### 1.1.7. Загальноєвропейський досвід публічного управління



*Рис.3 Європейський інститут державного управління*

Розглядаючи європейський досвід підготовки публічних службовців, не можна оминати увагою Європейський інститут державного управління (EIPA – European Institute of Public Administration). Це один з провідних навчальних центрів Європи у сфері розвитку публічної служби, що займається навчанням публічних службовців, прикладними дослідженнями та консультуванням державних органів країн - членів ЄС і країн - кандидатів на вступ до ЄС, зокрема, з питань прийняття управлінських рішень, процедур європейських інтеграційних переговорів, європейської політики, зокрема, й у сфері освіти тощо.

Повноправними членами EIPA є лише країни - члени ЄС. Однак, з 2001 р. відповідно до змін у Статуті країнам-кандидатам надається можливість асоційованого членства. Інститут має підтримку усіх країн - членів ЄС, зокрема, передбачену окрему статтю в річному бюджеті ЄС. Навчання та підвищення кваліфікації в EIPA складається з семінарів і тренінгових курсів з таких напрямів, як європейська політика, право, державне управління, практика прийняття управлінських рішень тощо.

Семінари, що проводяться в EIPA, відповідають останнім вимогам і змінам, сформульованим новим Європейським законодавством. Вони



дають можливість обмінюватися думками та досвідом з провідними експертами й колегами з різних країн та установ. Форми навчання, які б передбачали пряму передачу знань, в EIPA майже не застосовується. Передбачається, що інформацію з будь-якого питання людина здатна знайти сама, важливішим є сформулювати в неї вміння і навички перетворення цієї інформації в особистісне знання. Також важливим є індивідуальний досвід кожного, чим більше індивідуальних способів діяльності буде відомо фахівцю - тим він має більший «інструментарій» для прийняття рішень і напрацювання власного індивідуального стилю діяльності.

Тренінги є короткостроковими, але досить специфічними. Вони інтенсивні й інтерактивні. Основна їх мета - модернізувати та поглибити знання спеціаліста у сфері європейського досвіду. Діяльність EIPA зазвичай організована таким чином, що ті, хто навчається, можуть практикувати свої вміння в групах багатонаціонального та полікультурного складу. Багато курсів ті, хто навчається, мають право пройти додатково за власним бажанням і за попереднього домовленістю. Тобто, вони повинні самі оцінити рівень власних знань, поставити навчальну мету, визначити засоби її досягнення, а EIPA лише надає їм засоби для реалізації цієї мети в контексті загальноєвропейської стратегії розвитку державної служби. Отже, фактично мова йде про інституалізовану самоосвіту для публічних посадовців різних галузей діяльності на міждержавному рівні.

На рівні міждержавних утворень також цікавим є досвід Європейського бюро з відбору персоналу (European personal selection office - EPSO), заснованого в 2002 р., яке відповідає за забезпечення та відбір персоналу до всіх інституцій і структурних підрозділів організацій Європейського Союзу. EPSO також розробляє та розміщує на офіційному сайті бюро вимоги до кандидатів і приблизні завдання тестувань, які повинні скласти особи, котрі претендують на посаду. Розміщену на офіційному сайті інформацію претендент на посаду повинен опрацювати самостійно та переслати на сайт персональний профайл заповненими анкетами та виконаною частиною завдань. Тим, хто успішно пройшов цей етап, необхідно буде ще пройти тестування, есе, інтерв'ю та співбесіду. Отже, здатність до самоосвіти та самостійного опрацювання матеріалу відіграє роль складової випробування, тобто розглядається як критерій для відсіювання кандидатів на посаду. Ця практика єдина для всіх країн Євросоюзу.

### 1.1.8. Управління персоналом на публічній службі США



У США концептуальною основою державної служби стала теорія демократії. Без знання цієї теорії важко уявити систему функціонування політичних інститутів Америки, включаючи і такий елемент, як публічна служба. Поняття публічної служби, її цілі, завдання, порядок проходження є складовою предмета «державний менеджмент», знання якого є необхідними для практичних працівників.

Категорія публічних службовців в США включає як посадових осіб та допоміжний-технічний персонал, пов'язаний з реалізацією державно-владних повноважень, так і працівників за наймом (в тому числі викладачів державних навчальних закладів, робочих державних підприємств і сфери комунального обслуговування). У США «державним службовцям» (government employee) або «службовцям громадського сектора» (public employee) в широкому сенсі вважається будь-яка особа, праця якого оплачується з бюджету федерації, штату або місцевого органу влади. Відповідно, широко вживані в американській літературі терміни «громадянська служба» (civil service), «публічна служба» (public service), «урядова служба» (government service) найчастіше носять характер синонімів.

У той же час в спеціальній американській літературі в ряді випадків проводиться відмінність між «цивільною службою», що охоплює категорію професійного незмінюваного чиновництва, і «урядовою службою», під якою мається на увазі вищі державні чиновники, змінюваних на основі

«системи виборів». Всі ці терміни перекладаються як «державна служба», і цей термін використовується у вітчизняній літературі.

На американську державну службу справили великий вплив федеративна форма державного устрою, президентська форма правління, конституційні принципи поділу влади, «стримувань і противаг» та інші особливості політичної організації суспільства.

Федеральна форма державного устрою США передбачає розмежування функцій центрального виконавчого апарату і органів управління штатів і муніципалітетів. Незважаючи на те, що концепція суверенності штатів була відкинута ще в кінці XVIII ст., в суспільно-політичному житті американської держави штати завжди грали роль більш значну, ніж прості адміністративно-територіальні одиниці.

З огляду на те, що конституція обійшла мовчанням питання про побудову державної служби на місцях, організація діяльності чиновників в управлінському апараті штатів і місцевих органів стала прерогативою влади штатів і місцевого управління. Службова діяльність особового складу виконавчих органів штатів, за винятком деяких її видів, що фінансуються з федерального бюджету, не підлягає регулюванню федеральним законодавством. Робота службовців місцевих органів влади будується здебільшого на незалежній від влади штату основі.

В результаті, з юридичної точки зору, в США не існує єдиної державної служби. Вона як би розділена за адміністративно-територіальним принципом на безліч автономних систем, що при наявності в США близько 185 тисяч адміністративно-територіальних одиниць робить її композицію досить складною. Окрім того, найбільш важлива, з державно-правової точки зору, федеральна громадянська служба в свою чергу складається з конгломерату адміністративно-управлінських структур, правова основа яких збігається лише частково. Існують і так звані виключні федеральні служби - закордонна служба, ФБР, ЦРУ та інші.

Початок сучасної цивільної служби на рівні федерації було покладено в 1883 р. Законом про цивільну службу. Цим актом скасовувалася система «виборів», яка практикувалася раніше, у відповідності до якою, президент, який переміг на виборах, міг повністю змінити всіх посадових осіб. Закон ввів в дію нову систему («систему заслуг») і конкурсні іспити для добору на службу і призначення на переважну кількість посад. Заборонялася дискримінація за ознакою партійної приналежності, а цивільна служба оголошувалася політично нейтральною. Закон заснував особливий орган - Комісію цивільної служби, що стала згодом незалежним відомством в системі виконавчої влади.

У наступні роки законодавство, що регулює цивільну службу, неодноразово доповнювалося і змінювалося. Одним з останніх найбільш значних актів був Закон про реформу цивільної служби (1978 р.). Цим законом замість Комісії були створені в якості незалежних відомств три нових органу: Управління по керівництву персоналом, Управління особливого радника і Рада з охорони системи заслуг.

Їм доручалося виконання трьох різних функцій, які раніше виконувалися комісією: управління набором, навчанням і просування службовців; розслідування випадків порушень правових норм; винесення рішень щодо таких порушень.

Крім цього Закон 1978 р. передбачив проведення щорічної оцінки роботи службовців, ввів більш широке застосування мотивувальних премій і створив нову групу службовців - Службу вищих керівників. Численні і дуже детальні правові норми з питань цивільної служби містяться головним чином в кодифікованому п'ятому розділі Зводу законів США.

Не всі федеральні службовці відносяться до числа цивільних службовців. Ними не є: посадові особи, які перебувають на «урядовій службі», а саме керівники департаментів і відомств, змінювані новим президентом; військовослужбовці; обслуговуючий персонал урядових органів, що набирається на неконкурсній основі; деякі інші категорії службовців. До громадянських службовців відносяться в основному всі ті, які підпадають під юрисдикцію вищевказаних Управлінь та Ради. У США існує детальна класифікація робіт і посад в залежності від відносної складності обов'язків та відповідальності, до якої тісно прив'язані ставки оплати праці.

Службовці, які підпадають під юрисдикцію Управління по керівництву персоналом, розбиті на 18 розрядів (ступенів). Їх оплата рівна з оплатою відповідної праці в приватному секторі. Для Служби вищих керівників встановлено особливий порядок відбору, заохочення, просування, звільнення та пенсійного забезпечення.

Набір службовців здійснюється Управлінням по керівництву персоналом. Дозволяється прийняття на службу практично без вікових обмежень і на будь-яку ступінь. Управління проводить іспити за встановленими ними програмами, а також екзаменує претендентів на посади адміністративних суддів. Рада з перегляду кваліфікації Управління екзаменує старших керівників. Для заняття посади вищого розряду службовцю також потрібно пройти іспит.

Управління відповідає за організацію навчання і підвищення кваліфікації співробітників. Воно розробляє методики щорічних оцінок роботи службовців і контролює їх проведення департаментами і

відомствами. У 1988 р. майже 97% всіх федеральних службовців пройшли оцінку своїх професійних здібностей. Вона проводиться керівниками установ та їх особливими радами з перевірки виконання. Від її результатів залежить доля кар'єри службовця і розмір оплати його праці. Службовцям (але не більше ніж половині співробітників), праця яких оцінено позитивно, надається премія. Вона виплачується раз на рік однією сумою (звільненій від частини вирахувань).

Службовці охоплені системою соціального забезпечення за хворобою, мають право на пенсії по старості (з 50 років) та інвалідності. Вони можуть створювати свої профспілки, укладати колективні договори з адміністрацією, брати участь у прийнятті рішень, які стосуються їх інтересів. Але їх права на страйк обмежені. Політичні права службовців також обмежені, оскільки офіційно вони повинні бути політично нейтральними. Особливо пільгові умови перебування на службі передбачені для вищих керівників. Всього їх близько 11 тис. У них відсутній поділ на розряди, призначення на посаду та переміщення на міжвідомчій основі проводиться лише на основі оцінки їхньої праці керівником. Є пільги в підвищенні кваліфікації, відпустки, пенсійному забезпеченні.

За часів адміністрації Президента США Білла Клінтона було оновлено держапарат. Це, зокрема, стосувалося Служби вищих керівників (СВК), так як даний інститут відіграв важливу роль у проведенні реформ. Не випадково в доповіді, присвяченій змінам в системі адміністративного управління, був включений спеціальний розділ «Посилити службу вищих керівників, щоб вона стала ключовим елементом в перетворенні урядової культури». У ньому були перераховані основні проблеми та вказані напрямки майбутнього розвитку СВК.

Коротко окресливши області, де треба провести зміни, автори доповіді запропонували три напрямки дій.

По-перше, змінити підхід до управління керівними кадрами шляхом:

- розвитку навчальних центрів, зайнятих навчанням державних службовців, з орієнтацією на потреби XXI ст.;
- вироблення стратегії для зміни бюрократичної культури в міністерствах і агентствах;
- вдосконалення інформаційної системи для сприяння керівникам при прийнятті рішень і плануванні.

По-друге, впровадити в державні органи управління модель з виявлення, відбору та розвитку керівників з урахуванням стратегії і бюджету організації.

По-третє, поліпшити систему ротації членів СВК, щоб використовувати їх здібності та навички, змінюючи місце роботи і функціональні обов'язки.

В цілому федеральна державна служба США складається з наступних груп:

1) керівники міністерств і відомств, які призначаються президентом США.

2) вищі державні службовці:

- служба вищих керівників ;
- дипломатична служба;
- інші державні органи.

3) державні службовці:

- категорії 13-15;
- категорії 1-12<sup>23</sup>.

Таким чином, члени СВК виступають як сполучна ланка між політичними керівниками і іншими державними службовцями. У неї не входять посади, призначення на які здійснює президент США за згодою сенату, посади в МЗС, ФБР, ЦРУ, Управлінні з питань національної безпеки, державних корпораціях, центральних фінансових відомствах.

У законі перераховуються п'ять критеріїв, що дозволяють визначити посади, що входять в Службу вищих керівників:

- 1) управління діяльністю державних організацій;
- 2) відповідальність за виконання федеральних програм і проектів;
- 3) контроль за реалізацією цілей, регулювання та оцінка діяльності;
- 4) керівництво роботою державних службовців;
- 5) прийняття рішень, що визначають політику, або виконання інших функцій керівника.

Більшість із членів СВК працюють в районі Вашингтона (72%). Їх середній вік - 52 роки, стаж державної служби - 24 роки. 67,5% мають диплом магістра або доктора гуманітарних або природничих наук. Частка жінок не надто висока - 13%.

Федеральні відомства самостійно визначають кількість посад СВК на дворічний період. Але право остаточного затвердження залишається за Службою управління персоналом після консультацій з Адміністративно-бюджетним управлінням на основі місії даного відомства, потреб федеральних програм і можливостей бюджету.

У законі про Службу вищих керівників визначені два типи посад: кар'єрні і загальні. На кар'єрні посади можуть призначатися лише кадрові

<sup>23</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.10-11.

чиновники, що має забезпечити стабільність роботи держaparату і «гарантувати його неупередженість і довіру народу до уряду». Кожному міністерству і відомству дається квота на кар'єрні посади.

На загальні посади можуть призначатися представники інших професійних груп. На кар'єрних посадах перебуває близько 54%, а на загальних - 46% службовців.

Введено 4 типи призначень для членів СВК - кар'єрні, некар'єрні, надзвичайні і тимчасові. Кар'єрні призначення відбуваються відповідно до кваліфікаційних вимог, встановлених самим відомством, з числа кадрових службовців. Вони можуть здійснюватися як на загальні, так і на кар'єрні посади. Некар'єрні призначення поширюються тільки на загальні посади, які пов'язані з політичним управлінням і формуванням стратегічного курсу. Вони затверджуються в Службі управління персоналом і не повинні перевищувати 10% від усього числа посад СВК і 25% посад в кожному відомстві.

Тимчасові призначення на загальні посади здійснюються на термін не більше 3 років, коли відомству потрібно швидко прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а формальна процедура прийому через її тривалості не влаштовує. Надзвичайні призначення на загальні посади відбуваються на термін не більше 18 місяців в разі крайньої необхідності. При цьому кількість тимчасових і надзвичайних призначень не може перевищувати 5% від всіх призначень в СВК.

При реформуванні державної служби США ставилося завдання зробити її більш відкритою і конкурентоспроможною в порівнянні з приватним сектором. Тому, щоб вступити на посаду в СВК, претендент повинен пройти конкурсні іспити і перемогти у відкритій боротьбі з іншими претендентами. Зацікавлені особи можуть отримати список вакансій в державних організаціях або регіональних центрах зайнятості. Всі питання, пов'язані з відбором, прийомом і оцінкою кадрів, вирішують самі відомства. Для цього в них створені ради по керівним кадрам, розроблені принципи і механізм роботи з персоналом, визначені кваліфікаційні вимоги до членів СВК.

Державні організації передають інформацію про вакансії в службу управління персоналом, яка публікує їх список кожні два тижні. Вакансії залишаються відкритими протягом 14 календарних днів. У разі, коли призначення на посаду в СВК відбувається вперше, управлінські навички претендента оцінює спеціальна кваліфікаційна комісія, що складається з 3 членів СВК з різних міністерств. До уваги приймаються: управлінський досвід; успішну участь в навчальних програмах СВК; особливі професійні якості, що забезпечують якісне керівництво організацією. Крім

конкурсних іспитів, існує альтернативний шлях призначення на посаду в СВК через участь в навчальних програмах, розроблених в службі управління персоналом. Щоб бути прийнятим на них, треба пройти таку ж процедуру, як і під час вступу до СВК. Після успішного завершення навчання кандидат може вибрати для своєї подальшої роботи будь-яке відомство.

Для нових членів СВК встановлено річний випробувальний термін, що дозволяє всебічно оцінити здібності, знання, мотивацію службовця, його сильні і слабкі сторони. При незадовільній оцінці роботи його звільняють або переводять на колишню посаду. Існує правило, за яким 70% всіх членів СВК повинні мати стаж не менше 5 років роботи в органах федеральної влади на момент їх призначення. Це гарантує збереження стабільного складу вищих керівників і спадкоємність державної політики.

Одна з особливостей Служби вищих керівників - її гнучкий характер. Пройшовши кваліфікаційні процедури відбору і перемігши в конкурентній боротьбі, державний службовець отримує можливість займати різні посади усередині СВК, незалежно від його первісної позиції, внаслідок того, що ця система не має посадових кордонів.

Якщо службовець вирішив перейти на іншу роботу всередині СВК, він повинен попередити про це за 15-60 днів. Переведення дозволяється тільки через 120 днів роботи після вступу в СВК.

Всі міністерства і відомства мають систему оцінок виконання роботи для членів СВК з урахуванням місії організації і рекомендацій служби управління персоналом. Цілі і система показників оцінки виконання визначаються спільно службовцям та керівниками і зазвичай включають: продуктивність, якість, час виконання, витрати, результативність. Щорічно в письмовій формі дається оцінка роботи члена СВК. Одна копія звіту надсилається керівнику відомства, а інша передається до ради по виконанню, створений для більшої об'єктивності і послідовності в цій роботі.

У законі про СВК визначені, щонайменше, три шкали оцінок: «незадовільно», «задовільно», «добре». При оцінці «добре» можливе отримання премії за виконання. Більш низькі оцінки є підставою для коригування дій службовця або звільнення його з СВК. Однак існують обмеження. Вищих керівників не можна оцінювати протягом 90-120 днів після надходження на нову посаду або протягом 120 днів після приходу нового президента. Кожні 3 роки всі кар'єрні чиновники зобов'язані проходити атестацію. З цього приводу в довіднику для членів СВК сказано: «Атестація має на меті підвищити результативність діяльності кар'єрних членів Служби вищих керівників, в тому числі за допомогою заохочення їх творчого розвитку і з метою надання допомоги тим керівникам, які



відчувають певні труднощі, але мають потенціал для досягнення хороших результатів».

Керівник відомства за результатами оцінок робить своє заключення: атестувати, умовно атестувати, не атестувати. Якщо член СВК атестується умовно, то він залишається на своїй посаді, але йому може бути знижена зарплата і він зобов'язаний розробити план щодо усунення недоліків в роботі. Через 12 місяців він знову проходить атестацію. Якщо результат негативний, то його звільняють.

Останнім часом, поряд зі скороченням чисельності державного апарату, багато робиться для підвищення престижу роботи в органах виконавчої влади, поліпшення іміджу державної служби<sup>24</sup>.

Практика підготовки державних службовців у Сполучених Штатах Америки заслуговує на увагу в контексті створення організаційно-адміністративних умов для самоосвіти останніх. Процедура конкурсного заміщення посад, просування на основі іспитів, щорічної атестації стимулюють державних службовців до постійного підвищення професіоналізму.

Управління кадрів при Президентів США здійснює методичне й організаційне керівництво підготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів держапарату. Діяльність навчальних закладів і центрів підготовки персоналу орієнтована на керівників середньої та вищої ланки. Навчання проводиться у Вашингтонському інституті управління та Інституті державної політики США.

Більше половини американських державних службовців проходять внутрівідомчу підготовку. Більшість чиновників мають технічну, природно-наукову освіту, чимало серед них і фахівців у сфері соціальних наук. Тому їм украй необхідна додаткова підготовка з актуальних питань державного управління.

Зміст навчання визначається, виходячи з переліку посадових обов'язків і цілей, які повинні бути досягнуті в результаті виконання цих обов'язків, а також даних експертних опитувань. У результаті узагальнення отриманих відомостей складаються кластери діяльності. Саме вони служать основою для підготовки навчальних програм для самостійного опрацювання, визначення термінів навчання, розробки методик оцінки підготовленості персоналу.

Цей досвід був запозичений у країнах Західної Європи та адаптований до потреб США. Федеральна побудова цієї країни та відносна законодавча самостійність кожного суб'єкта федерації склали передумови

---

<sup>24</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.12.

для створення великої кількості програм з навчання державних службовців. Зазначені вище навчальні заклади визначають лише основні вимоги та напрями підготовки, а також вимоги до створення й оформлення навчальних програм, загальні принципи їхнього упровадження. Безпосереднє виконання покладається на державних службовців та їхніх керівників, які, в свою чергу, несуть відповідальність знову лише за організаційний бік підвищення кваліфікації. Змістове наповнення здійснюється самим державним службовцем шляхом самоосвіти чи самопідготовки за заданими програмами<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.166.

### 1.1.9. Управління персоналом на публічній службі Канади



Канада - федерація, в якій системи публічної служби суб'єктів федерації (провінцій) і центру автономні. Разом з тим, публічна служба двох рівнів влади будується на єдиних принципах.

На управління публічними службовцями Канади здійснювався значний вплив правової традиції Великобританії (Канада була домініоном Сполученого королівства).

В Канаді діє Закон про публічну службу, Закон про трудові відносини на публічній службі, який регулює відносини наймача (Казначейської Ради, яка виступає від імені Канади) і публічним службовцем, закони про пенсійне забезпечення.

Законом про трудові відносини на публічній службі визначено, що «публічна служба» є заняття різних посад в департаментах або в інших відомствах.

Публічними службовцями не є особи: призначені наказом в Раді на підставі акту парламенту (вищі посадові особи); взяті на службу за межами Канади; що працюють не більше 1/3 часу, відведеного для виконання роботи визначеного виду; що знаходяться на службі державної безпеки,

але не належать до категорії осіб, які здійснюють професійну діяльність; робота яких може бути віднесена до розряду конфіденційної.

У програмі реформування публічної служби «Публічна служба 2000» до числа публічних службовців віднесені наступні категорії: 1) особи, які здійснюють свою діяльність в департаментах під прямим керівництвом міністрів; 2) особи, призначені Комісією публічної служби; 3) особи, щодо яких в якості наймача виступає Казначейська Рада.

Говорячи про публічну службу, слід зазначити, що різноманітні департаменти мають не тільки центральний, але і провінційний апарат, питома вага якого в загальному обсязі публічних службовців залежить від виконуваних ними функцій. Так, велика частина персоналу департаменту сільського господарства здійснює свою діяльність не в центральній штаб-квартирі, а на периферії.

Публічні службовці діляться на наступні категорії: 1) наукова і професійна; 2) технічна; 3) адміністративна та іноземна служби; 4) допоміжний персонал; 5) безпосередньо здійснюють управлінські функції; 6) інші категорії, які визначаються Казначейською Радою.

Вступ на публічну службу та просування по ній здійснюється на конкурсній основі - «система заслуг». Цей принцип не отримав регламентації в канадському законодавстві, але аналіз практики і системи підзаконних нормативних актів дозволяє зробити висновок, що під «системою заслуг» розуміється відбір найбільш кваліфікованих кадрів з урахуванням їх знань, досвіду і здібностей.

За загальним правилом, повноваженням прийому на публічну службу наділена Комісія публічної служби. Комісія може передати реалізацію покладених на неї обов'язків іншим органам: так, 96% всіх департаментів і відомств наділені правом прийому на роботу осіб, які мають статус публічного службовця.

Одним з головних методів відбору є задача конкурсних іспитів. Здобувач на підставі спеціального повідомлення Комісії публічної служби про майбутні іспити подає прохання про включення його в число конкурсантів. Уже на цій стадії Комісія попередньо перевіряє заяви. В ході перевірки вивчаються дані, пов'язані з місцем проживання здобувача, освітою, стажем роботи і т.д.

Основні вимоги щодо рівня знань і інші критерії («кваліфікаційні стандарти») визначені актами Комісії публічної служби та обов'язкові для застосування при проведенні іспитів.

Після проведення іспитів або інших форм відбору кандидатів Комісія публічної служби складає список осіб, ранжований в залежності від того, наскільки успішно вони справлялися з випробуваннями. Особа, відповідальна за прийом на роботу в департаменті або відомстві, може

визначити кандидата на посаду. Разом з тим розсуд цієї особи обмежений правилом, відповідно до якого, вакансія, перш за все, повинна бути надана кандидату, який отримав найвищий бал при відборі.

Зарахування на посаду оформляється спеціальним актом. Особа, яка вперше вступає на публічну службу, складає присягу (її приймає заступник глави департаменту або відомства), в якій він обіцяє чесно виконувати покладені на нього функції, а також зберігати в таємниці відомості, пов'язані з його роботою. Також передбачено проходження випробувального терміну.

Зміна статусу публічного службовця здійснюється за бажанням особи, що заміщує посаду, а також з ініціативи департаменту (відомства), від імені якого з відповідною заявою виступає особа, яка виступає за кадриву політику в департаменті (відомстві). Будь-які спори, що випливають з державно-службових відносин, вирішуються в рамках спеціального органу - Ради, утвореного Комісією публічної служби.

Статус публічного службовця складається зі статусу канадського громадянина (з обмеженнями) і статусу особи, яка займатиме державну посаду.

Публічним службовцям заборонено брати участь у виборчих кампаніях на стороні як окремих кандидатів, так і політичних партій. Вони не повинні виставляти свої кандидатури на виборах в Палату громад і в провінційні легіслатури (за винятком, коли вони знаходяться в спеціальному неоплачуваній відпустці, наданому рішенням Комісії публічної служби). У разі обрання особи в Палату громад або провінційну легіслатуру він негайно втрачає статус публічного службовця.

У Канаді заборонена критика державної політики службовцями, оскільки це розглядається як порушення вимоги лояльності. Разом з тим, публічним службовцям надано обмежене право на участь у страйку. Проведення страйку та участь в ній публічних службовців розглядається як законна дія, якщо на цей рахунок є спеціальний дозвіл Ради з трудових відносин.

Оплата праці публічних службовців в Канаді суворо регламентована. Для кожної групи передбачена шкала оплати в залежності від займаної посади. Крім платні публічні службовці мають право на одержання допомоги та інших соціальних виплат. Їм може бути надана оплачувана відпустка.

Обов'язки публічних службовців пов'язані з професійною діяльністю, здійснюваною ними, регламентовані законами та іншими нормативними актами.

Публічні службовці підлягають дисциплінарній, адміністративній і кримінальній відповідальності. Як і британські публічні службовці,

публічні службовці Канади розглядаються як «слуги Корони». Їм може бути пред'явлений позов за тими цивільно-правовим деліктами, за якими передбачена відповідальність держави.

Як покарання за дисциплінарні проступки використовуються: попередження, догана, пониження в посаді, тимчасове відсторонення від посади і звільнення з роботи.

Публічні службовці чи інші особи, викриті в шахрайстві при здачі іспитів, можуть бути звільнені з публічної служби або не зараховані на неї.

Кримінальний кодекс Канади карає публічних службовців за вчинення таких діянь: отримання, згода отримати або спробу отримати для себе або інших осіб гроші, цінні речі або посади. Суворо караються службовці за передачу іншим особам документів фінансового характеру. Передбачені санкції за порушення законів про державну таємницю (наприклад, передача секретних матеріалів), про трудові відносини (участь в незаконній страйку).

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

Фактично всі рішення Кабінету, в тому числі з питань державної служби, оформляються як рішення губернатора в Раді. Актами, які видаються губернатором, визначаються вищі державні посади, призначення на які оформляється наказами в Раді (це стосується, перш за все, вищих державних посад).

Центральним органом з управління публічною службою є Казначейська Рада. Вона визначає: 1) загальну адміністративну політику щодо публічної служби Канади; 2) організаційну структуру публічної служби, а також механізм контролю за її функціонуванням; 3) загальну політику щодо особового складу публічної служби.

Казначейський Рада видає численні акти, якими визначаються: основні вимоги, що пред'являються до службовців; умови підвищення кваліфікації; класифікація посад і розрядів для службовців, а також посадові оклади та інші виплати; норми поведінки, заходи стягнення і т.д.

Комісія публічної служби займається питаннями набору на публічну службу, а також звільнення з неї. Вона є незалежним агентством, підзвітним Парламенту. На чолі Комісії знаходиться Голова і два комісiонера. Крім центрального апарату Комісія має 7 регіональних і 8 окружних підрозділів, розташованих по всій країні. Комісія уповноважена створювати спеціальні органи з вирішення спорів між адміністрацією та публічними службовцям з питань проходження публічної служби, а також з інших питань.

Безпосереднє керівництво персоналом покладено на посадових осіб департаментів і відомств, які відповідають за кадри<sup>26</sup>.

Самоосвіта публічних службовців у Канаді розглядається як забезпечення лідерства в управлінні; можливість і форма мислення горизонтально та широко; засіб поширення інновацій в державному управлінні.

Засобами самоосвіти службовців виступають:

- асоціації публічних службовців (існує розгалужена система мініасоціацій публічних службовців, наприклад асоціація працівників певної служби, асоціація керівників департаментів тощо). У межах таких асоціацій службовці однієї керівної ланки з різних регіонів і служб діляться досвідом, обговорюють і шукають рішення актуальних питань. Все це функціонує поза системи формальної освіти;

- проведення тренінгів і діяльність шкіл (майстер-класи). Постійно проводяться тренінги та майстер-класи для публічних службовців. Тренінги та майстер-класи організуються або самими публічними службовцями, або громадою, якщо існує потреба в покращанні якості надання послуг у певній сфері. Особливістю таких шкіл та майстер-класів є те, що вони не постійно діючі, час, обсяг і тема визначаються відповідно до мети. Ці заняття мають форму тренінгів, отже їхня основна мета не стільки дати знання, як сформувати певне відношення, стимулювати пошук, дати відправні точки для самоосвіти;

- проведення занять публічними службовцями. Виходячи з правила «навчаючи інших, навчаєшся сам», ця діяльність усіляко заохочується<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. — С.14-16.

<sup>27</sup> Професійні компетенції – це дуже важливо: інтерв'ю з Донною Акімов, віце-президентом школи державної служби Канади//Вісник державної служби України. – 2011. - №2. – С. 8-12.

### 1.1.10. Управління персоналом на публічній службі Японії



Статус публічної служби в Японії визначається Законом про державних службовців, в який надалі вносилися неодноразові поправки і зміни. Контроль за дотриманням цього закону покладено на Раду у справах персоналу при кабінеті міністрів.

У категорію державних службовців в Японії включають не тільки працівників адміністративного апарату, чиновників у власному розумінні слова, але і тих, хто працює на підприємствах, що належать державі, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл, військовослужбовців сил самооборони, співробітників поліції і пожежної служби. За чисельністю державних службовців Японія значно поступається країнам Західної Європи і США, що пов'язано з відносно невеликими розмірами державного сектора в країні.

Конституція Японії закріпила положення державних службовців як «слуг всього суспільства, а не якої-небудь однієї його частини». У розвиток цього визначення Закон про державних службовців наказує, що чиновник повинен працювати тільки заради громадського інтересу і присвячувати йому всі сили і помисли.



Особи, які перебувають на державній службі в залежності від характеру виконуваної роботи підрозділяються на дві основні групи:

- 1) працівники «нормальної роботи»;
- 2) працівники «особливої служби».

Працівники «нормальної роботи» - це основна маса чиновників, яких в країні налічується близько трьох мільйонів. Вони направляються на роботу після здачі іспитів на посаду, і їх платню визначається відповідною стандартною шкалою. Всі, хто входять в цю групу, діляться Законом на 7 категорій, причому до чиновників як таких можна віднести тільки осіб першої категорії, що займаються канцелярською роботою і працею, що вимагає спеціальних професійних знань і отримують платню за адміністративну роботу. Саме ця категорія державних службовців є найчисленнішою серед інших державних осіб. До іншим категоріям відносяться працівники поліції та податкової служби, освіти, охорони здоров'я, які займаються науково-дослідною роботою і т.д.

Призначення на державну службу проводиться на основі конкурсних іспитів, які проводяться за принципом «відкритих дверей» з повідомленням про час і місце їх проведення в засобах масової інформації. Подібна система була введена в Японії ще в кінці XIX століття і діє до теперішнього часу практично без змін. Організацією конкурсних іспитів відає Рада у справах персоналу, в складі якої знаходиться спеціальний екзаменаційний відділ і 4 головних екзаменатора. До іспитів допускаються тільки японські піддані.

Іспити для тих, хто вперше вступає на державну службу проводяться за трьома окремими групами: 1) для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; 2) для осіб, які мають неповну вищу освіту; 3) для осіб, які закінчили середні навчальні заклади. Особи, що здають іспит з першої групи, в разі успіху зараховують до категорії «кваліфікованих службовців», до якої належать, зокрема, вищі верстви чиновництва. Крім того, бажаючі стати адміністративними працівниками на іспитах складають окрему підгрупу. Характерно, що зазвичай число претендентів в кілька (іноді і в десятки) разів перевершує кількість вакантних місць.

Через конкурсні іспити відбувається і підвищення в посаді. Японські закони формально дають кожній особі, яка вступає на адміністративну службу, рівне право на підвищення в посаді. Рада у справах персоналу щорічно влітку проводить конкурсні іспити на підвищення в посаді

працівників «звичайної служби», в яких можуть брати участь будь-які особи, що знаходяться на нижчестоячих посадах. Однак існує ряд застережень і обмежувальних умов, що висуваються до претендентів на керівні посади. Одна з найважливіших умов - освітній ценз. Існуюча практика виключає можливість призначення на посади начальників секцій, відділів і департаментів осіб, які не мають вищої освіти. Крім того, успішна здача іспитів не означає автоматичного призначення на посаду. Це пов'язано, як правило, з випробувальним терміном (не менше півроку), після закінчення якого при позитивних результатах і відбувається офіційне призначення на посаду.

Службове становище чиновників визначається посадами, які вони займають у відповідності зі своїми рангами, стажем роботи і іншими обставинами. Від посади, об'єму повноважень, залежить розмір платні, який жорстко регламентовано спеціальною шкалою. Відповідно до цієї шкали, всі чиновники (тобто державні службовці, що входять в першу категорію осіб, зайнятих на «звичайній службі») поділяються на вісім рангів. Кожен ранг, в свою чергу, ділиться на 15 розрядів. Ранг кожного чиновника залежить від посади, яку він обіймав в державному апараті, а його розряд - від стажу роботи, освіти, службових характеристик і т.п. Вищим рангом в чиновницькій ієрархії є перший, що ж стосується розрядів, то перший в кожній рангової категорії - самий низькооплачуваний. Крім посадового окладу, державний службовець отримує різні надбавки: премії, доплату на утримання домашнього господарства, за понаднормові, за роботу у вихідні дні, «галузеві» надбавки та ін.

На державній службі Японії, так само як і в більшості установ і підприємств країни, діє специфічна система «довічного найму». Ця система передбачає тривалу (аж до відходу на пенсію) службу за наймом в одній організації. Його посаду і розмір платні ставляться в пряму залежність від тривалості безперервного стажу. Наприклад, при інших рівних умовах чиновнику необхідно пропрацювати в одному державному відомстві 15-20 років, щоб досягти посади начальника секції, і близько 30 років, щоб отримати посаду начальника департаменту. Дана система визначає практичну відсутність міжвідомчої мобільності чиновників, що стало однією з найбільш характерних рис державної служби в Японії. У той

же час особливістю є часті, кожні два-три роки, переміщення чиновників в середині їх відомства.

Ще одна відмінна риса бюрократичного світу Японії - міжвідомчі тертя і розбрати. Вони обумовлені як наявністю у чиновників кожного з ланок державно-адміністративного апарату власних вузьковідомчих інтересів, так і дублюванням і перехресчуванням функцій різних підрозділів цього апарату.

Специфічною особливістю є і «культ» освіченості, характерний для всього японського суспільства. Зокрема, вища освіта дає чиновникам на всіх етапах службової кар'єри цілий ряд переваг, крім уже раніше згаданих. Так, якщо особи з середньою та спеціальною технічною освітою зараховується під час вступу на службу в 2-й розряд 8-го рангу, то випускники університетів отримують одразу 1-й розряд 7-го рангу. При подальшому службовому підвищенні в розрядах і рангах випускники університетів також отримують ряд привілеїв і пільг. Однак далеко не всі чиновники, які мають університетські дипломи, мають рівні шанси на успіх при просуванні по службових сходах. Дуже важливим фактором є «ранг» університету. Безперечний пріоритет тут належить Токійському університету, який відомий як «розплідник бюрократії». Його випускники набагато швидше, ніж інші їхні колеги, проходять нижні адміністративні щаблі і через 10 років досягають високих рангів і керівних постів, тоді як випускники інших вузів всіляко затримуються.

Японське законодавство допускає істотне обмеження трудових прав державних службовців. Зокрема, на ряд категорій не поширюються правила про умови праці, урізані права на ведення колективних переговорів. Повністю заборонені страйки державних службовців. Чиновники також значно обмежені в політичній діяльності: вступ в політичні партії не заборонено, але вони не можуть балотуватися на виборні державні посади та виступати в якості політичних консультантів.

Законодавство передбачає дисциплінарну відповідальність державних службовців, причому стягнення на них можуть накладати як їх начальники по службі, так і Рада у справах персоналу. Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності можуть служити: порушення Закону про державних службовців і правил, що видаються Радою у справах персоналу; невиконання посадових обов'язків;

здійснення вчинків, що ганьблять державного службовця як «слуги всього народу».

Основними видами дисциплінарних стягнень є:

- звільнення з посади;
- тимчасове відсторонення від займаної посади строком від одного дня до одного року (за цей час державний службовець, як правило, не отримує заробітну плату);
- утримання з посадового окладу (може бути утримано до третини платні за період від одного дня до одного року);
- письмову догану (зауваження).

Як правило, дисциплінарні стягнення впливають на рішення про просування по службі, надбавку до платні, встановлення надбавки за старанність. Запис про дисциплінарні санкції ніколи не прибирається з особових справ.

Однак державний службовець може звернутися за відновленням в правах до вищих адміністративних керуючих, а також до Ради у справах персоналу, направивши туди заяву про «непокору» щодо прийнятих до нього дисциплінарних заходів. Якщо Рада приймає рішення на користь того, хто звернувся, то відповідно до Закону про державних службовців дисциплінарне стягнення анулюється, а також вживаються заходи щодо виправлення допущеної несправедливості.

Японське законодавство проголошує принципи «деполітизації» і «деідеологізації» адміністративного апарату і декларує його підпорядкованість кабінету міністрів. Проте, політична реальність Японії показує, що ці юридичні припущення нерідко носять формальний характер, і японська бюрократична еліта найбезпосереднішим чином бере участь у політичній діяльності. Відповідно до існуючих законів, міністрами не можуть бути призначені офіційні посадові особи, тобто штатні чиновники. Практично всі міністри призначаються з числа депутатів парламенту і, отже, міністр у Японії - це не чиновник, а політичний діяч, який покликаний контролювати і направляти роботу штатних службовців державного апарату - чиновників, обов'язок яких - діяти відповідно до вказівок міністра. Така система як ніби закріплює верховенство політиків над бюрократією. Але на ділі все відбувається інакше, і такий стан пов'язаний з декількома обставинами.

По-перше, часта змінюваність політиків на міністерських постах призводить до частих переміщень в уряді. Реальна діяльність міністра, професійного політика, часто зводиться до призначення на вищі адміністративні посади своїх прихильників та представлення інтересів свого відомства в парламенті. Практична ж робота відповідного міністерства направляє апаратом, його вищими ланками багато в чому незалежно від того, яка особа в даний момент займає посаду міністра. По-друге, вищі органи бюрократії Японії мають значно більшу, в порівнянні з урядом, стабільність, так як часті переміщення в кабінеті міністрів не відображаються на персоналі урядових установ.

Великі переваги дають чиновництву також спеціальні знання і юридичну освіту. Останнім володіє переважна більшість (близько 70%) високопоставлених чиновників, що полегшує їм орієнтування в величезній масі юридичних норм і приписів.

Для післявоєнної Японії характерно ще одне явище, пов'язане з посиленням ролі бюрократії в політичному житті країни. Це масовий перехід високопоставлених урядових чиновників до політичної діяльності шляхом висування своїх кандидатур на парламентських виборах після відходу з державної служби. За роки роботи в центральному адміністративному апараті вони зав'язують тісні контакти з партіями, отримують багатий досвід участі в діяльності парламентських комісій, складання законопроектів і т.д. В результаті багатьом колишнім урядовим чиновникам вдається отримати призначення на міністерську посаду.

Сфера впливу бюрократії поширюється не тільки на виконавчі, але і на законодавчі органи державної влади. Адже чиновникам в дійсності належить найважливіша роль в законодавчому процесі, бо більшість винесених на затвердження парламенту законопроектів - це законопроекти уряду, тобто підготовлені урядовими установами. Їх складання є від початку і до кінця справою рук бюрократії.

З числа проектів, підготовлених парламентом, тільки невелика частина отримує силу закону, а урядові законопроекти стають законами в своїй переважній більшості. Тому і в стінах парламенту чиновники є впливовими особами<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.49-52.

Своєрідним, ні на що не схожим, є досвід самоосвіти державних службовців у Японії, який став невід'ємним елементом економічного дива цієї країни. Вирішальна роль у забезпеченні ефективності роботи інституту державної служби Японії належить навчання та перепідготовці державних службовців. При цьому ключове значення відводиться підготовці на робочому місці, що теж є елементом системи довічного найму.

Японські організації, підприємства та держслужба вимагають від загальноосвітніх шкіл і вищих навчальних закладів усіх рівнів базової підготовки майбутніх своїх працівників. Процес відбору майбутніх працівників для роботи в системі довічного найму передбачає, що працедавці самі «доводять» навчання службовця (колишнього випускника школи) до рівня, потрібного організації чи установі. Таким чином, у Японії освітні функції чітко розмежовані між системою загальної освіти, яка забезпечує загально розвивальне базове навчання, та внутрішньовідомчим, що забезпечує професійне навчання - навчальні заклади дають тільки базові загальноосвітні знання, в свою чергу, кожна організація, установа, підприємство мають власну потужну базу для професійного, профільного навчання працівника.

Питаннями підготовки державних службовців Японії займається Інститут підвищення кваліфікації при Управлінні у справах персоналу. При чому перепідготовку та підвищення кваліфікації в зовнішніх організаціях проходять державні службовці, починаючи з нижчих рівнів, аж до начальника відділу міністерства, відомства, управління та заступника мера провінції. Начальники департаментів, міністри та заступники міністрів, мери провінцій тощо підвищують кваліфікацію шляхом самоосвіти, що закріплено законодавчо<sup>29</sup>.

У цьому є певна логіка. По-перше, діюча в країні система довічного найму передбачає, що на державну службу такого рівня не потрапляють випадкові люди, а тільки ті, котрі кар'єрно та професійно зросли у певному відомстві. Тому в Японії вважають, що осіб, котрі займають високі посади, вчити на курсах вже недоцільно, оскільки, свого часу, проходячи щаблі ротацій, ці службовці займали нижчі посади, тому всі вони

---

<sup>29</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.160-161.

неодноразово проходили підготовку на робочому місці та підвищення кваліфікації в зовнішніх навчальних закладах. Виходячи з цього, посадовці вищих рангів проходять лише стадії самопідготовки та самоосвіти.

По-друге, передбачається, що фахівці, які досягли таких успіхів у кар'єрному зростанні, не могли його здійснити поза постійної самоосвіти, яка вважається складовою професіоналізму службовця. Тому вони вже володіють усіма навичками самоосвітньої діяльності й організації самоосвітніх процесів у підлеглих<sup>30</sup>.

В Конституції Японії записано, що місцеві органи влади - це органи самоврядування, до яких відносяться префектури та муніципалітети. Підготовкою посадовців органів місцевого самоврядування займається Академія публічної служби, яка входить до структури Міністерства у справах місцевого самоврядування. Але принципи підвищення рівня професійного розвитку цієї категорії державних службовців залишаються такими як і для службовців органів влади.

З точки зору довгострокової перспективи, політика в галузі управління людськими ресурсами державної служби Японії спрямована на:

- підготовку універсального та багатoproфільного службовця;
- надання привабливої роботи;
- діяльність робочих гуртків;
- повний контроль якості;
- бездефектність виконання посадових обов'язків;
- стимулювання прагнення працівників до саморозвитку.

Особливістю самоосвіти держаного службовця на робочому місці в Японії є участь у роботі гуртків. У роботі малих робочих гуртків особливо заслуговує на увагу не тільки те, що самопідготовці їх членів сприяє робота методами проб і помилок та створення ситуацій для вирішення професійних питань, з наступним обговоренням з метою внесення коректив і пропозицій щодо оптимізації роботи. Але й те, що завдяки внеску в розвиток організації задовольняються як соціальні потреби кожного працівника, так і бажання реалізувати себе - бути визнаним членом колективу. Соціальне підґрунтя та мотивація здійснення

---

<sup>30</sup> The public administration of Japan [online]. – Available from Internet: [http://humanitar.ru/page/ch1\\_14](http://humanitar.ru/page/ch1_14)

самоосвіти державними службовцями в Японії взагалі заслуговує на окрему увагу.

Система довічного найму передбачає дуже відповідальне ставлення до своєї роботи починаючого працівника. Державний службовець знає, що єдиний спосіб зробити кар'єру - це зразково пройти всі посадові щаблі органу, де він працює. Переходи з місця на місце та стрімкі кар'єрні стрибки не заохочуються. Ротація (вертикальна та горизонтальна) кожні два роки дозволяє оволодіти знаннями з усіх профілів діяльності певного органу, але професійний колектив за кількісним складом майже не змінюється. Тому так високо цінується в державному управлінні ділова репутація, яку, в свою чергу можна заслужити лише високою здатністю до самоосвіти й сумлінним ставленням до праці та навчання.

Зрозуміло, що в контексті горизонтальної ротації, яка відбувається кожні два роки, не відбувається спеціального централізованого або курсового навчання державних службовців, яке б забезпечило оволодіння знаннями та навичками, необхідними для якісного виконання нової роботи. Процес відбувається в межах самоосвіти та контролю і кореляції напрямів самоосвітньої діяльності при роботі в гуртках. В японському навчальному посібнику з діяльності «гуртків якості» - так називаються структури з мотивації працівників - перераховуються «десять радостей», які отримують його учасники від самовдосконалення на робочому місці:

- визнання результатів своєї роботи;
- прояв своїх сил;
- усвідомлення своїх справжніх можливостей;
- саморозвиток і самовдосконалення;
- прояв і розвиток раніше прихованих здібностей;
- співпраця в групі;
- досягнення дружби та взаєморозуміння з колегами;
- наявність хорошого місця роботи;
- радість відчуття повнокровного та щасливого життя.

Таким чином, самоосвіта стає одним з джерел радості, відчуття повноти життя в державних службовців, а не тільки вимогою професійної діяльності та суспільства.

За даними Японського центру продуктивності для соціально-економічного розвитку щодо того, яку форму розвитку здібностей



службовці вважають найефективнішою, були отримані такі результати: самостійне навчання під керівництвом начальника та більш досвідчених працівників вважає ефективним найбільша кількість респондентів - 61%; досвід участі в різноманітних або передових науково-дослідних конференціях і робочих гуртках - відповідно 52 і 44%, участь у роботі науково-дослідних товариств і публікація наукових статей поза підприємства - 42%<sup>31</sup>. Вочевидь, перевага надається самостійній роботі під керівництвом досвідченого працівника.

Отже, досвід Японії яскраво демонструє можливості самоосвіти державних службовців як ресурсу оперативного реагування на потреби суспільства, ресурсу кадрової політики органу державної влади, ресурсу стимулювання державних службовців до якісного виконання посадових обов'язків, ресурсу підготовки всебічно розвинутих і багатoproфільних фахівців, які знають всю систему роботи органу та здатні приймати рішення на основі комплексного та стратегічного бачення проблем.

---

<sup>31</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.162.

### 1.1.11. Управління персоналом на публічній службі КНР



Одним із найважливіших напрямів адаптації нинішньої політичної системи КНР до нових реалій сьогодення визначена розробка і запровадження у всій країні системи державної служби. Як зазначив Прем'єр Державної Ради КНР Чжу Жунцзі, «...створення системи державної служби з китайською специфікою є важливою частиною реформи політичної системи в країні. Вона має на меті зробити органи влади різних ступенів ефективними і дієвими згідно з потребами соціалістичної ринкової економіки, здатними служити народові. Державні службовці повинні бути справедливими, чесними і непідкупними, захищати корінні інтереси широких мас».

Поступовий перехід від командної економіки до ринкової за допомогою державних важелів, дозволив Китаю уникнути шоку і хаосу.

Базовим документом у сфері держслужби в Китаї є «Тимчасове положення про державних службовців», введене в дію Постановою Держради КНР №125 від 14 серпня 1993 р. У листопаді того ж року Держрада оприлюднила Директиву №78 «Про правила запровадження системи держслужбовців». На основі актів уряду відповідні рішення були також прийняті Оргвідділом ЦК КПК (про введення системи

держслужбовців у партійних органах та апаратах НПКРК) і Міністерством кадрів КНР.

Відповідно до цих документів до категорії «державний службовець» відносять співробітників (за винятком технічного персоналу):

1) державно-адміністративних цивільних організацій і установ, включаючи органи різних рівнів, міністерства, відомства і підпорядковані їм структури і підрозділи, у тому числі апарати створених при них дорадчо-консультативних і тимчасових структур;

2) інших цивільних установ, що здійснюють державно-адміністративні функції або займаються адміністративним управлінням<sup>32</sup>.

Таким чином, державні службовці тепер виділені із загальної категорії «кадри», і до них віднесені тільки працівники, що займають штатні посади в адміністративному апараті.

Тимчасове положення пред'являє досить жорсткі вимоги до державних службовців, але разом з тим встановлює і систему захисту їх прав в адміністративному порядку. Відповідно до Положення, державні службовці виконують службові обов'язки і знаходяться під охороною закону. Серед їх найважливіших обов'язків можна відзначити наступні: дотримуватися Конституції, закони і законодавчі акти; виконувати службу відповідно до законів і підзаконних актів, а також політикою держави; прислухатися до думки мас, всіляко служити інтересам народу; захищати безпеку, честь і інтереси держави; зберігати державну і службову таємницю.

Державні службовці наділяються повноваженнями, покладеними на них для виконання своїх службових обов'язків. Вони не можуть бути зміщені або понижено в посаді, відправлені у відставку або піддані адміністративному стягненню за відсутність законних підстав і без проходження встановленої законом процедури.

Згідно з розд. 3 Положення всі держслужбовці, починаючи з вищих керівників держави, розподіляються на 15 рангів. При цьому беруться до уваги службове становище, ступінь підготовки та важливості обов'язків, що виконуються, виявлені моральні та ділові якості. Документом також визначені основні принципи конкурсного відбору та атестації

---

<sup>32</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.88.

держслужбовців, їх заохочення і накладання на них стягнень, відставки та звільнення, порядок подання скарг і апеляцій.

У КНР встановлена ієрархія працівників державних адміністративних органів, причому ранги пов'язуються з певними посадами, ступенем відповідальності виконуваної роботи, складністю роботи, а також виходячи з проявлених державними службовцями моральних якостей і ділових здібностей, практичних успіхів у роботі та набутого досвіду. Рангів всього 15, і до першого рангу віднесений тільки прем'єр Держради. Його заступники і члени Держради належать до 2-3 рангів, міністри і головні посадові особи провінційної ступені - до 3-4 рангів і т.д. На нижній сходинці цієї ієрархії - діловоди (10-15 ранги). Система рангів не поширюється на робітників і технічний персонал адміністративного апарату, які не належать до державних службовців.

Посади державних службовців поділяються на керівні та некерівні. Некерівні посади: діловоди, співробітники секторів, секретарі заступників завідувачів і завідувачів відділами, помічники референтів, референти, помічники інспекторів і інспектори. На заміщення цих посад поширюється екзаменаційна (конкурсна) система. Іспити проводяться відкрито, з обов'язковим опублікуванням в засобах масової інформації повідомлення про майбутній набір на штатні посади в адміністративному апараті.

В іспитах може взяти участь будь-який громадянин КНР, який відповідає умовам, що пред'являються до претендентів. При цьому враховуються тільки особисті якості і виключаються як привілеї, так і дискримінація за ознаками. Разом з тим встановлено, що місцеві народні уряди районів національної автономії і відомства у справах національностей народних урядів всіх ступенів при зарахуванні державних службовців повинні надавати пріоритет претендентам з національних меншин. Разом з іспитами передбачений річний випробувальний термін, протягом якого здійснюється навчання нових службовців. Після закінчення випробувального терміну або відбувається офіційне призначення на посаду, або випробуваний позбавляється статусу зарахованого на службу. Зараховані на службу, але не мають досвіду низової роботи, тобто роботи повітового і нижчого рівня, повинні бути влаштовані на неї терміном від року до двох років.

Проведенню самого конкурсу передують етап узгодження і затвердження необхідного числа службовців. Це момент принциповий,

який є підставою для всієї подальшої роботи, бо червоною ниткою через усі обгрунтування відповідних механізмів управління державними службовцями проходить умова наявності вакантних посад в рамках затвердженого штатного розкладу певного адміністративного органу.

Адміністративні органи подають заяви про набір персоналу в кадрові служби відповідного рівня, де вказують назву посади, причину появи вакансії, надані умови при заміщенні посади, тобто заробітну плату, пільги, соціальні гарантії і т.д., а також інтелектуальні, професійні та інші необхідні вимоги, що пред'являються до службовця, який виконує обов'язки на даній посаді.

Якщо мова йде про центральні органи, то вся робота концентрується в Міністерстві кадрів Держради, яке розглядає подані заяви і стверджує план прийому нових службовців. Відповідний план прийому службовців в місцеві адміністративні органи затверджується в такому ж порядку, але вже Управліннями з кадрів народних урядів провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування.

Затверджений план з усією документацією і відповідною постановою кадрового відомства передається в структури, які безпосередньо займаються організацією та проведенням усіх пов'язаних з конкурсом заходів. На рівні центральних адміністративних органів такою структурою є створений Екзаменаційний центр державних службовців при Міністерстві кадрів. Він виник на основі злиття Центру з конкурсного набору службовців і Всекитайських центру по керівництву проведенням іспитів на присвоєння службових звань - структури, що займалися конкурсним набором персоналу і його атестацією ще до офіційного введення системи державних службовців, в період її експериментального застосування. На рівні народних урядів провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування існують аналогічні відомства з тієї ж функціональної навантаженням.

На підставі затвердженого плану, зазначені структури формують екзаменаційну комісію, робочі групи, проводять для їх членів відповідну підготовку, готують необхідні друковані матеріали (бланки, анкети, довідкову літературу), належним чином обладнують екзаменаційні класи і т.п. До складу екзаменаційної комісії і її робочих груп як правило входять працівники кадрових служб відповідного рівня, фахівці екзаменаційних

центрів і представники адміністративних органів, які потребують співробітників.

Після завершення, так званого підготовчого етапу, слідує офіційне опублікування в засобах масової інформації відомостей про майбутній набір службовців. Зміст повідомлення часто носить лише загальний характер. Зокрема визначає органи, які потребують співробітників, загальна кількість вакантних посад, місце і терміни проведення реєстрації бажаючих прийняти участь в конкурсі. Конкретна інформація про вимоги, умови і т.д. міститься в спеціальних бюлетенях, а необхідні консультації надаються за місцем реєстрації конкурсантів.

Слід зазначити, що з метою економії фінансів та інших ресурсів, конкурсні іспити не завжди проводяться виключно для адміністративних органів. Практика свідчить, що на конкурсне заміщення виставляються посади як в партійних, так і в інших державних органах. Це аж ніяк не ускладнює ситуацію, адже сам іспит (тест) носить загальний універсальний характер, різниця у вимогах проявляється на наступному етапі відбору, тобто при усному іспиті, який проводиться вже при безпосередній участі представників обраного конкурсантом органу і відповідно до вимог за посадою на яку він претендує. З іншого боку, учасникам одночасно надається більший вибір можливих напрямків побудови своєї кар'єри.

Реєстрація учасників конкурсу по суті є першим етапом відбору. Після ознайомлення з необхідною інформацією з наявними вакансіями, претендент подає заяву за встановленим зразком на участь в конкурсі на заміщення певної посади в певному адміністративному органі. Разом з цим він повинен представити документи, що підтверджують його відповідність всім загальним і конкретним вимогам, що пред'являються до учасників конкурсу взагалі і до претендентів на певну посаду зокрема. У разі відповідності видається посвідчення на право участі в конкурсному іспиті і отримання необхідної методичної літератури.

Вимоги загального характеру прописані у «Тимчасовому положенні про зарахування на службу державних службовців». Претендент повинен бути громадянином КНР, володіти політичними правами, підтримувати керівництво КПК, гаряче любити соціалізм, поважати закони і дотримуватися дисципліни, мати певний рівень освіти, досвід роботи, міцне здоров'я і бути не старше 35 років. Конкретні вимоги кожного разу при проведенні конкурсу визначаються окремо. Наприклад, в кінці 90-х

років оргвідділу ЦК КПК і Міністерства кадрів оголосили про конкурсний набір службовців на 467 вакантних посад починаючи від співробітника-секретаря, завідувача сектором і нижче в 48 центральних партійних і державних органах. При цьому зазначені загальні вимоги були конкретизовані в опублікованому бюлетені наступним чином:

1) претендент повинен мати пекінську прописку або прописку в його містах-супутниках, або мати дозвіл цього року на проживання в столиці, який може видаватися кадровим службовцям при зміні місця роботи і демобілізованим військовослужбовцям;

2) мати як мінімум визнану в країні вищу професійну освіту;

3) досвід роботи в низових структурах не менше двох років.

Стаття 4 «Тимчасового положення про зарахування на службу державних службовців» встановлює, що при відборі кандидатів на вакантні посади в місцеві народні уряди районів національної автономії і відомства у справах національностей урядів всіх ступенів, претенденти з національних меншин повинні користуватися певною перевагою. Тому при наявності вакансій в зазначених структурах це також обмовляється у вигляді особливих вимог. Крім цього, статтею пропонується при відборі службовців на посади в адміністративних органах надавати перевагу демобілізованим військовослужбовцям. При цьому необхідно відзначити, що якщо перевага представникам нацменшин віддається навіть в разі, коли набраний ними в сумі бал поступається балу інших кандидатів на цю посаду, то військовослужбовцям перевага надається лише за умови рівного бала з іншими претендентами.

На додаток до сказаного, необхідно пояснити яким чином документально підтверджується відповідність претендента ідеологічним вимогам. В даному випадку зберігається практика подання характеристик-рекомендацій відповідного партійного комітету. Наприклад, для участі в конкурсі, крім інших необхідних документів потрібно було представити рекомендацію з місця навчання. Вона представляє собою бланк встановленого зразка, в якому особливе місце, навіть більше за обсягом, ніж для автобіографії, відведено для думок парткомів факультету чи вищого навчального закладу.

Ті, хто пройшов процедуру реєстрації допускаються до другого етапу конкурсного відбору - письмового іспиту. Це не іспит з певної спеціальності, його зміст головним чином спрямований на визначення

рівня загальних знань конкурсантів, рівня їх освіченості, здатності до висновків, ясності розуму і т.д. Так як деякі механізми управління державними службовцями припускають, що він повинен бути здатний займати різні посади на протязі всієї своєї кар'єри, і найчастіше, навіть в інших державних органах, то основним завданням на даному етапі є виявлення тієї групи конкурсантів, яка за своїми знаннями і здібностями в принципі готова для роботи в органах державної адміністрації. За своєю процедурою і структурі іспит є калькою західних аналогів, таких як GATB (General Attitude Test Battery), GMAT (General Management Attitude Test) і т.д.

Відмітна особливість подібних тестів полягає в тому, що в ньому суб'єктивний фактор зведений до мінімуму. Для цього максимально створюються всі умови, що виключають можливий вплив будь-якого характеру. Наприклад, навіть при перевірці результатів, екзаменатор не знає, чию конкретно роботу він перевіряє, так як в ній вказано лише присвоєний їй шифр. За своєю структурою тест характерний тим, що учаснику разом з питанням надається кілька варіантів відповіді, з яких він повинен вибрати одну правильну. При цьому відповіді зовні або за змістом побудовані з наміром максимально удаваного подібності, що дозволяє виявити не тільки загальний результат, а й визначити хід думки тестованого.

В даний час в Китаї за вказаною моделі розроблено декілька тестів для визначення рівня підготовки в різних областях. Наприклад, для визначення рівня знань з китайської мови використовується тест HSK (ханьюй шуйпін коаші), а придатність до державної служби виявляється за допомогою тесту «Сінчжен чжіе ненлі цеші» (Тест здатності до адміністративної роботи). Тест складається з 5 частин, завдання кожної з яких укладають собою особливий метод визначення відповідних здібностей. Час виконання завдань тесту суворо обмежена. На першу частину відводиться 10 хвилин, а на наступні 4 частини в сумі 80 хвилин. При цьому після закінчення встановленого часу, незалежно від ступеня виконання роботи, необхідно перейти до завдань наступній частині. Конверт із завданнями розкривається безпосередньо в екзаменаційному класі перед аудиторією екзаменованих. В процесі роботи забороняється користуватися будь-якої довідковою літературою тощо, при собі необхідно мати лише відповідні документи, простий олівець і гумку.



Частина перша - швидкість сприйняття.

Частина друга - математичні обчислення.

Частина третя - аналіз матеріалів.

Частина четверта - знання державної мови (путунхуа).

Оцінюється здатність людини мислити логічно. Кожне завдання являє собою відмінний метод виявлення зазначеної якості. Наприклад, в першому завданні потрібно із запропонованих фраз скласти логічно правильну пропозицію. У другому дається твердження і ряд пояснень, з яких потрібно вибрати правильний з точки зору логіки. У третьому завданні використовуються різні фігури, форми яких знаходяться в певній логічній послідовності, яку потрібно встановити. У четвертому завданні дається уривок тексту, який потрібно логічно завершити пропозицією з ряду представлених варіантів.

На підставі всіх відповідей екзаменованих, за певною математичною формулою обчислюється бал, який і є результатом тесту. Залежно від загального конкурсу і виходячи з конкретної ситуації при проведенні конкурсного відбору службовців, мінімальний прохідний бал кожного разу встановлюється окремо. Разом з тим структура тесту кожен раз зберігається у викладеному порядку і в тому ж обсязі завдань і питань, оновлюється тільки його зміст.

Ті, хто набрав за результатами тесту потрібну кількість балів допускаються до наступного етапу відбору - усного іспиту. В контексті всебічної об'єктивної перевірки претендентів, актуальність чого постійно підкреслюється в теоретичній літературі з державної служби, це необхідний етап, адже дозволяє скласти більш цілісне уявлення про самого претендента і про його якості.

Основне навантаження на даному етапі лягає на представників відповідного адміністративного органу. Форма і зміст іспиту визначаються в залежності від посади, на яку претендує конкурсант. Це може бути і співбесіда, і виступ на певну тему і т.п. Що ж стосується змісту, то воно так чи інакше, спрямоване на виявлення конкретних здібностей, які необхідні для виконання обов'язків на конкретній посаді. Іншими словами крім особистісного знайомства з можливим майбутнім співробітником, в даному випадку мова йде про виявлення не загальних, а спеціальних його знань і здібностей. На основі думок членів екзаменаційної групи по кожній

кандидатурі приймається відповідне рішення, яке в свою чергу є підставою для подальшої участі або виключення з конкурсу.

На цьому робота екзаменаційного центру закінчується. Всі документи учасників, які пройшли перераховані етапи конкурсного відбору, належним чином оформляються і передаються в кадрову службу відповідного адміністративного органу для їх атестації. Зміст атестації визначено у «Тимчасовому положенні про зарахування на службу державних службовців». Зокрема, в першу чергу йде перевірка на предмет автентичності всіх документів, представлених конкретно особою при реєстрації його як учасника конкурсу. Разом з цим розглядається чи відповідає їх зміст умовам необхідним при призначенні на посаду. А саме, необхідно простежити чи є у кандидата на посаду в цьому адміністративному органі відносини чоловіка і дружини, відносини кровного споріднення по прямій лінії, відносини кровного споріднення по бічній лінії в межах трьох поколінь і відносини близької спорідненості по лінії родичів чоловіка і дружини зі службовцями, чи заміщуються посади, що знаходяться в прямому підпорядкуванні один одному або того ж адміністративного керівника, а також посаді, пов'язаної відносинами прямого керівництва вищої інстанції нижчій. При одному з перерахованих обставин кандидат виключається зі списку претендентів на цю посаду в цьому адміністративному органі. У кращому випадку, в залежності від конкретної ситуації, йому може бути запропонована інша вакансія, інакше він взагалі вибуває з конкурсу.

Особливим значенням наповнений наступний етап атестації, а саме політичні, ідеологічні і моральні якості кандидата. В даному випадку вивчаються представлені на нього характеристики, рекомендації та інші документи, що свідчать про ті чи інші його якості. При необхідності, пов'язана з цим робота проводиться за сприяння партійних комітетів та інших компетентних органів останнього місця роботи або навчання кандидата. Крім цього не виключено, що для належного визначення відповідних його якостей він може бути запрошений на додаткову співбесіду.

Завершується етап атестації, так само як і весь процес конкурсного відбору, перевіркою стану здоров'я кандидатів. Цікаво відзначити, що при цьому, вперше за весь процес конкурсу допускається, що кандидат може і

не погодитися з результатами аналізів, і пройти повторне дослідження, але вже за свій рахунок.

Таким чином, на основі аналізу та узагальнення всіх результатів, отриманих в ході кожного етапу конкурсного відбору, кадрова служба відповідного адміністративного органу представляє список кращих кандидатів на заміщення вакантних посад. Даний список направляється для розгляду і затвердження до вищих компетентних органів, яким на центральному рівні є Міністерство кадрів, а на регіональному рівні відповідні кадрові служби народних урядів починаючи від міст з районним поділом і вище.

Тільки після затвердження питання у вищих інстанціях, кадрова служба в праві повідомити кандидата про те, що він пройшов за конкурсом і повинен прибути на службу для оформлення не пізніше місяця з дня одержання повідомлення. При цьому на підставі відповідних положень зазначених вище нормативних актів, особи вперше зараховані в адміністративні органи оформляються на службу з річним випробувальним терміном, протягом якого вони проходять належне навчання, передбачене системою навчання і підготовки державних службовців. Після закінчення випробувального терміну і на підставі результатів атестації по його закінченні, відбувається офіційне призначення випробуваного на посаду з присвоєнням статусу державного службовця і відповідного розряду або ж його виключення з облікового складу адміністративного органу. Крім цього передбачається, що особи, вперше або знову зараховані на службу, при цьому не мають досвіду низової роботи повинні бути визначені на таку роботу терміном від року до двох років.

Важливо відзначити, що в разі виявлення кількох кандидатур, які пройшли всі етапи конкурсного відбору на заміщення певної посади, кадрові служби, крім вказаного списку, складають так званий резервний список кандидатів. На відміну від першого, другий список з усією супутньою документацією направляється в екзаменаційні центри відповідного рівня для створення бази даних з кадрових ресурсів, що має дві мети. З одного боку, якщо спочатку затверджений кандидат вчасно не з'явився для оформлення на службу, сам відмовився від посади або з інших причин знову з'явилася вакансія з даної посади, то вона заміщується вже не за допомогою проведення відкритого конкурсу, а за

рахунок резерву кандидатів на цю посаду. З іншого боку, виходячи з ситуації, що склалася за підсумками конкурсу, резервним кандидатам може бути запропонована інша вакансія, яка не була заповнена або ж з'явилася пізніше в процесі роботи, в іншому адміністративному або державному органі. Резервний список кандидатів, як правило, дійсний протягом року, тобто до оголошення наступного відкритого конкурсу на заміщення вакантних посад.

До вищесказаного необхідно додати, що новий порядок зарахування на службу державних службовців не є принциповим. Як у будь-якого правила є свої винятки, так і в даному випадку передбачена можливість спрощеного порядку прийому на службу або застосування інших методів оцінок претендентів. Наприклад, якщо мова йде про особливі посади за якими не передбачено проведення саме відкритого конкурсу або про посади на заміщення яких при стандартних умовах важко сформувавши конкуренцію і т.д. Список і порядок заміщення цих посад кожного разу затверджується окремо відповідним компетентним органом в залежності від рівня проведеного конкурсу, тобто або Міністерством кадрів, або Управліннями кадрів народних урядів провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування.

У порівнянні з існуючим раніше порядком, коли процедура прийому на службу обмежувалася ознайомленням з особовою справою, збором інформації про те, як людина себе зарекомендувала, після чого з ним проводилася коротка бесіда і остаточне рішення приймали відповідні керівники та відділи кадрів на основі «внутрішньовідомчого обговорення», нова схема, по суті, є якісним кроком вперед. Нормою стає застосування відкритого конкурсного підходу у вирішенні проблеми, що з одного боку свідчить про дійсне прагнення керівництва країни в нових як всередині, так і зовнішньополітичних умовах сформувавши добре підготовлений і професійно, і ідеологічно корпус адміністративних працівників, а з іншого боку свідчить про можливу адаптації деяких механізмів західних систем адміністративного управління до китайської дійсності.

Звичайно, деякі скептики можуть стверджувати, що конкурсний метод за китайським варіантом не дозволяє повністю уникнути сваволі чиновників, але якщо врахувати, що одним з етапів конкурсного відбору є тест, в якому суб'єктивний фактор зведений до мінімуму, а його

необхідний результат є допуск до наступного етапу відбору, то, ймовірно, це найбільш справедливий і ефективний підхід до розв'язання проблеми в даних умовах. Іншими словами, видається, що викладений зміст механізму формування корпусу державних службовців є той оптимальний максимум, який може дозволити собі держава з однопартійним режимом, тим більше, якщо мова йде про органи його адміністрації.

Якщо ж говорити про те, чому система конкурсного відбору не поширюється на керівні посади і некерівні посади починаючи від помічника референта і вище, тобто на посади державних службовців вищих і середніх рангів, то відповідь не пов'язана з політичним устроєм держави. Подібна практика існує в багатьох країнах західної Європи де державна служба організована по кар'єрному принципом. Наприклад, у Франції, Німеччини, Великобританії. У такій системі основним критерієм професійної придатності є трудовий стаж, тобто саме практичний досвід адміністративної роботи. Тому схематично переміщення державних службовців при призначенні на посаду виглядає як від нижчих рангів до середніх, від середніх до вищих. При цьому тільки нижчі посади заміщаються в зазначеному порядку за допомогою проведення відкритого конкурсу.

Цікавим у цьому зв'язку видається інше пояснення від зворотного. Державні службовці низової ланки являють собою основу адміністративних органів. Саме вони здійснюють безпосереднє обслуговування громадян в найрізноманітніших формах, і саме в цьому проявляється їх неформальна влада. Ознакою цієї влади є певна свобода при виконанні своїх обов'язків, яка необхідна, оскільки службовці низової ланки працюють безпосередньо з людьми, стикаються зі складними і часом непередбачуваними ситуаціями. Це означає, що їх робота не може бути легко зведена до чітко визначених, універсальних стандартів, можливі лише деякі загальні норми і правила орієнтовного характеру. Звідси і виникає необхідність провести саме цю категорію службовців через всі етапи конкурсного відбору, тим самим перевірити їх за всіма статтями, що в контексті китайської дійсності, на тлі політичних та економічних перетворень, виглядає як необхідність усвідомлена.

Керівництво країни безпосередньо пов'язує рішення проблеми залучення гідних із певними ідеологічними і професійними якостям осіб до адміністративної роботі з розвитком країни в наступному столітті. Про

це, зокрема, заявив член Держради Лі Гуйсянь у одній із своїх доповідей у Пекіні, в кінці 90-х років на Всекитайській нараді керівників Управління з кадрів.

Система іспитів не поширюється на керівні посади державних службовців вищих і середніх рангів. Посади вищих рангів (пости прем'єра Держради і його заступників, членів Держради, міністрів і т.п.) заміщуються в порядку, встановленому конституцією і законами КНР. Що стосується посад середніх рангів (наприклад, головні посадові особи управління і департаментів), то їх заміщення проводиться в основному шляхом підвищення в посаді або переходу з інших адміністративних підрозділів. При цьому підвищення на посаді державного службовця супроводжується його навчанням і підготовкою. Таке підвищення походить від рангу до рангу відповідно до встановленого порядку черговості заняття посад. Процедура підвищення в ранзі, часто пов'язана з підвищенням на посаді, повинна бути гласною, при цьому враховується думка пересічних співробітників<sup>33</sup>.

Діє і система щорічних атестацій і поточних перевірок державних службовців. Поточні перевірки складають основу для щорічних атестацій в кінці календарного року. Результати щорічних атестацій служать підставою для призначення заохочень та стягнень, направлення на перепідготовку, винесення рішення про звільнення і переведення на іншу роботу, для присвоєння рангу і призначення зарплати.

Для проведення щорічних атестацій на непостійній основі створюються атестаційні комісії або групи. Вони оцінюють роботу тих чи інших службовців, спираючись не тільки на думку компетентних керівників, а й на думку рядових співробітників. Оцінки мають 3 розряди: «відмінно»; «посаді відповідає»; «посаді не відповідає».

Передбачена ротація державних службовців, яка здійснюється всередині державних адміністративних установ, а також із залученням працівників інших установ, підприємств та організацій. Ротація включає переводи на інші посади, переміщення за посадою, призначення на заміну посад і «відрядження для гарту» (направлення державних службовців на

---

<sup>33</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. — С.66.

певний час в низові установи, підприємства або практичні організації для заміщення певних посад зі збереженням їх у штаті своїх установ).

Заробітна плата службовців складається з посадового окладу, оплати за ранг, базисної ставки і оплати за вислугу років. Крім того, можлива виплата районних та інших коефіцієнтів. За виключним переліком випадків, визначених законами, постановами і політикою держави, заробітну плату державних службовців не можна в якій би то не було формі додавати або зменшувати.

Підставою для виходу держслужбовців на пенсію є досягнення граничного віку (60 років для чоловіків і 55 для жінок), а також втрата працездатності. Передбачена можливість дострокового виходу на пенсію за клопотанням самого держслужбовця та згідно з дозволом інстанції, яка має право на прийом та звільнення, у разі досягнення чоловіками 55 років, а жінками - 50 років при наявності трудового стажу не менше 20 років, а також при досягненні 30-річного трудового стажу.

У розділі «Дисципліна» для держслужбовців запроваджується система суворих заборон і обмежень (усього 14 пунктів), серед яких найважливіші такі:

- поширювати чутки, які завдають шкоди престижу уряду;
- організовувати або брати участь у нелегальних організаціях, антиурядових акціях та страйках;
- протидіяти рішенням і наказам вищих органів;
- зловживати владою, завдавати шкоди громадським інтересам;
- розголошувати державну і службову таємницю;
- завдавати шкоди престижу та інтересам держави у міжнародній сфері;
- запускати критику і зводити рахунки;
- брати участь у крадіжках, хабарництві, корупції, використовувати службове становище з метою одержання вигоди для себе та інших осіб;
- розбазарювати державні та громадські кошти;
- брати участь у комерційній діяльності, створенні підприємств і компаній та в іншій діяльності, пов'язаній з одержанням прибутку.

За вчинення дій, що порушують встановлені заборони і обмеження, але не становлять злочину, до держслужбовця застосовуються різні види адміністративних стягнень від попередження до усунення з посади і

звільнення з держслужби. Термін дії адміністративного стягнення - від півроку до двох років.

До адміністративних стягнень належать:

- попередження,
- догану,
- сувору догану,
- пониження в ранзі,
- відсторонення від посади,
- звільнення.

Відсторонення від посади супроводжується одночасним пониженням рангу і зменшенням посадового окладу.

Заохочення державних службовців за хорошу роботу поділяються на оголошення подяки, присудження нагород третьої, другої та першої ступенів, присвоєння почесних звань. Державні адміністративні органи надають державним службовцям, які зазнали зазначені заохочення, і обов'язкову матеріальну винагороду.

Положенням також не допускається, щоб держслужбовці, які перебувають у родинних стосунках, у тому числі по нерідній лінії до третього коліна, працювали в одній установі або на посадах, що передбачають пряму службову залежність. Не дозволяється залучати держслужбовців до перевірок, ревізій, розв'язання кадрових і фінансових питань в установах, в яких їх родичі посідають керівні посади. Як правило, не дозволяється використовувати на керівних посадах у місцевих органах влади нижче повітового рівня вихідців з даної місцевості. Виняток становлять органи влади районних автономій.

Протягом 90-х років до системи держслужби були залучені провідні міністерства, комітети та відомства Держради. Здійснена реорганізація апарату і кадрової системи, розроблено проект і регламент системи оплати праці в держустановах і невиробничих організаціях, започатковано центр пропозицій персоналу, підготовлено умови для раціональної ротації кадрів. В основному була завершена робота з визначення функцій центральних органів, їх організаційної структури і штатів.

Система держслужбовців була запроваджена у 25 провінціях, містах і автономних районах. У цілому завершено реорганізацію апарату виходячи з принципу відокремлення урядових структур від



невиробничих організацій, розмежування функцій партійних і адміністративних органів, скорочення штатів неvirобничих закладів (наприкінці 1994 р. в КНР налічувалось понад 1,3 млн неvirобничих організацій, в яких працювали понад 26 млн співробітників).

У 1995 р. оприлюднені «Тимчасові правила відставки і звільнення держслужбовців», в ході введення яких у дію в ряді провінцій протягом короткого часу було звільнено понад 3 тис. працівників. Одночасно були введені «Тимчасові правила заохочення держслужбовців».

У процесі становлення системи держслужби керівництво країни пильну увагу приділяє питанню створення комплексу дієвих обмежень для держслужбовців. Зокрема, ЦК КПК і Центральна комісія з перевірки дисципліни, Держрада і Міністерство кадрів КНР схвалили такі директиви і правила:

- «Положення про розподіл і використання автомобілів у партійних і урядових органах», яким заборонено використання розкішних імпортних машин, придбаних в обхід встановленого порядку (лише в Пекіні під таку категорію підпало близько 250 автомобілів);

- «Правила реєстрації подарунків, що одержуються працівниками партійних і урядових установ при контактах всередині країни». Вони не допускають одержання подарунків, які можуть вплинути на чесне виконання чиновниками своїх службових обов'язків. У разі, якщо подарунок все ж таки одержано, його належить реєструвати і здати у відповідне відомство;

- «Правила декларування доходів керівних кадрових працівників партдержустанов нарівні повіту (відділу) і вище». Вони зобов'язують двічі протягом року подавати до вищих інстанцій декларації про доходи, включаючи зарплату, преміальні, субсидії, допомогу та решту видів доходу.

Міністерство кадрів КНР є структурним підрозділом Держради КНР і відповідає за кадрову політику та імплементацію реформи кадрової системи в країні. Головними функціями Міністерства є:

- здійснення загального управління професійними та технічними кадрами в країні;

- сприяння розвитку професійних та технічних кадрів, державних службовців та управлінського персоналу на підприємствах.

Міністерство кадрів КНР складається з таких функціональних підрозділів:

Головне управління; Департамент політики та законодавства; Департамент планування та фінансів; Департамент управління професійними та технічними кадрами; Департамент розвитку та ротації кадрів; Департамент компенсацій, заохочень та звільнень; Департамент демобілізації та укомплектування офіцерського складу; Департамент міжнародних обмінів та співробітництва.

Міністерство кадрів відповідає за впровадження реформи системи кадрового управління та розвитку людських ресурсів у країні. У функції Міністерства входить вивчення та розробка навчальних планів та програм реформи кадрової системи в урядових та адміністративних органах, громадських закладах та державних підприємствах; розробка політики, законодавчої бази та норм кадрового управління, контроль за їх імплементацією; прогнозування, планування, розвиток, навчання, розподіл та управління людськими ресурсами.

Міністерство кадрів є відповідальним за розробку та впровадження легалізованих планів у системі кадрового управління; підготовку законопроектів, норм та правил у сфері кадрового управління; здійснення контролю та інспектування імплементації законодавчих актів і норм у сфері кадрової політики; загальну координацію функціонування правової системи кадрового забезпечення.

У сфері планування людських ресурсів Міністерство кадрів КНР є відповідальним за розвиток національних програм на макрорівні щодо структурного регулювання та розподілу компенсацій для робітників, які працюють в урядових адміністративних органах та громадських закладах; за підготовку планів ротації кадрів для урядових адміністративних органів та громадських закладів; здійснення загального контролю за повною виплатою компенсацій працівникам державних органів та громадських закладів; здійснення статистичної роботи та аналізу щодо кадрового забезпечення та компенсаційних виплат працівникам державних органів та громадських закладів.

Міністерство кадрів КНР є відповідальним за управління професійними та технічними кадрами в країні. У сферу компетенції Міністерства входить планування та підготовка висококваліфікованих кадрів; відбір та подальше просування найбільш перспективних

спеціалістів молодшого та середнього віку; визначення серед них таких, що отримуватимуть спеціалізовану допомогу уряду; покращання якості управління в системі вищої академічної освіти; працевлаштування кадрів, що повернулися в країну після навчання за кордоном; перепідготовка професійно-технічного кадрового складу.

Міністерство вивчає та розробляє нормативну базу щодо працевлаштування осіб з числа професійно-технічного кадрового складу в китайські заклади за кордоном. Міністерство також опрацьовує питання покращання системи перепідготовки для професійно-технічного кадрового складу; вдосконалення системи іспитів та оцінок кваліфікаційної підготовки професійно-технічного кадрового складу, загальної координації системи кваліфікаційних стандартів різних категорій професійно-технічного кадрового складу.

Міністерство кадрів займається також розробкою загальних планів реформування кадрової системи громадських закладів; формуванням політики та створенням нормативної бази у сфері найму оцінки діяльності, призначення та переміщення по посаді, звільнення, перепідготовки, нагородження, виходу на пенсію, накладення дисциплінарних стягнень та заохочень стосовно професійно-технічного кадрового складу урядових органів, співробітників та керівного складу громадських закладів.

Міністерство також розробляє систему стандартів для керівного складу урядових адміністративних органів та громадських організацій, а також організовує імплементацію цих стандартів.

Міністерство кадрів є органом, що відповідає за планування та прогноз розвитку людських ресурсів, концентруючи увагу на більш обдарованих кадрах. Міністерство також залучене в процес реформування системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів та переведення цього процесу на ринкові засади.

Міністерство кадрів КНР є відповідальним за спрямування та координацію міжнародного обміну та співробітництва у галузі кадрів та розвитку людських ресурсів. Міністерство відповідає за імплементацію міжнародних проектів у сфері кадрового співробітництва та управління відбором та відправкою китайського персоналу до міжнародних організацій. Міністерство координує та організовує закордонні навчання державних службовців, професійно-технічних кадрів за кордоном. Міністерство є національним центром координації питань розвитку прав

людини у співробітництві з міжнародними організаціями та багатосторонньому співробітництві.

Велика увага в КНР приділяється питанням навчання і підготовки кадрів державних службовців. Визначено види навчання і підготовки, а саме: навчання та підготовка знову зарахованих державних службовців; навчання та підготовка державних службовців, які займають посади, для підвищення ними кваліфікації. Вся ця робота проводиться Державним адміністративним інститутом, адміністративними інститутами провінцій і іншими освітніми установами з підготовки кадрів. Державний адміністративний інститут був офіційно відкритий в Пекіні 21 вересня 1994 році.

Приклад еволюції управління кадрами в КНР на даному етапі розвитку України досить корисний, особливо щодо підготовки фахівців для державної служби<sup>34</sup>.

Сьогодні ключову роль у підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців Китаю відіграє комуністична партія Китайської народної республіки. У країні існує декілька Вищих шкіл для підготовки державних службовців, але метою їхньої роботи є, перш за все, ідеологічна підготовка службовців. Профільна професійна підготовка здійснюється службовцем самостійно.

Основи системи підготовки чиновників вищої та середньої ланки в Китаї були запозичені з Великобританії, де ця система була вже не тільки чітко сформована, але добре відпрацьована. Реформи системи підготовки державних службовців пов'язані з ім'ям лідера КНР Сун Ятсеном, який насамперед законодавчо визначив статус і вимоги до державних службовців, установив вимоги та відповідальність за неякісне виконання посадових обов'язків, увів гнучку систему оплати праці.

Говорячи про самоосвіту державних службовців, варто зазначити, що саме завдяки їй передбачається набуття службовцем необхідних компетентностей і відповідного культурного рівня.

Наявності навичок самоосвіти у потенційного державного службовця надається увага ще на етапі прийняття на роботу. Розглядаючи питання ролі самоосвіти у професійній діяльності державних службовців,

---

<sup>34</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.80-81.

то ця якість належить до основних для адміністративних кадрів, що закріплено в «Рамці стандартів щодо універсальних здібностей державних службовців».

Цікавим є те, що в Китаї існує гнучка система фінансових заохочень і стягнень для державних службовців - сума, яку отримає службовець у певному місяці складається з мінімального окладу, до якого додаються премії за конкретні досягнення цього періоду, в тому числі, й за успіхи в самостійному навчанні. Якщо службовець не виявить обізнаності в певній сфері знань, що належить до його компетентностей, цей вид премії йому нарахований не буде.

Для досягнення високих показників державний службовець повинен обов'язково брати участь у діяльності гуртків, що існують при його організації ті установі. На відміну від японської практики, основним методом діяльності гуртків є метод «самодоповідей», тобто, кожен член гуртка бере якусь тему та готує за нею доповідь, а потім доводить цю інформацію до інших. Найкращі доповідачі заохочуються. Існують навіть конкурси доповідей і гуртків.

Згідно до нормативної бази, реформи в системі підготовки та перепідготовки державних службовців відбуваються за 5 напрямками, одним з яких є «поглиблення реформ способів підготовки кадрів». Самоосвіті тут присвячується увага, рівна формальній освіті. У контексті розширення джерел підготовки самоосвіта розглядається як джерело підготовки кадрів комплексного застосування<sup>35</sup>.

Отже, система підготовки державних службовців у Китаї розглядає самоосвіту як умову прийняття на державну службу, одну з кваліфікаційних характеристик державних службовців, джерело підготовки кадрів комплексного застосування.

---

<sup>35</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.163.

### 1.1.12. Управління персоналом на публічній службі Сінгапуру



Державна служба Сінгапуру була формально утворена в 1955 році, але насправді її історія починається з часу заснування Сінгапуру англійцями в 1819 році. Спочатку державна служба Сінгапуру була невелика за чисельністю і виконувала рутинні управлінські функції, традиційно властиві будь-якій державній службі.

Державна служба включає в себе: службу президента, прем'єр-міністра, 14 міністерств і 26 постійних комітетів. Число службовців, які працюють в 14 міністерствах (в 15, якщо вважати офіс прем'єр-міністра) становить 65,000, а в комітетах - 49,000. Ці комітети характеризуються як автономні державні агентства, створені відповідно до парламентських актів для виконання певних функцій. На них не поширюються юридичні привілеї державних міністерств, але вони мають більшу незалежність і гнучкість. Прийняття на роботу в ці комітети і рух по службі не займається Комісія державної служби, окрім того у них інший термін і умови служби. Їх рахунки перевіряються Генеральним аудитором Сінгапуру. Постійні комітети допомогли зменшити обсяг роботи державної служби.

В основі діяльності державної служби Сінгапуру лежать 10 принципів. Успіх і досконалість державної служби Сінгапуру полягає в тому, як ці принципи і практичні наслідки інтегровані в один комплекс, який потім інтенсивно і ретельно застосовується і підтримується відповідними ресурсами, продуманим плануванням, суворою дисципліною і

всесторонніми інструкціями. Зворотній зв'язок і послідовне виконання є важливими елементами Сінгапурської системи.

Вперше введений як принцип англійцями в 1951 році, мерітократія набула поширення в 1959 році, коли керівництво країни зробило акцент на залежності просування по службі від здібностей людини. Держава виявляє перспективних учнів в ранньому віці, спостерігає і заохочує їх на протязі їх навчання. Вони отримують стипендії для вступу до університетів, деякі їдуть за кордон. У свою чергу, багатобічючі учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років, а декому з них заманюють вступити в Партію народної дії (ПНД). Під час загальних виборів 1991 року, з 11 нових кандидатів ПНД, 9 були з державної служби і 2 з приватного сектора. Під час загальних виборів 1997 року, з 24 нових кандидатів, 15 були з державної служби і 9 з приватного сектора. Так, найкращі і обдаровані переходять на державну службу, а пов'язані з державою компанії (GLCs) в Сінгаपुरі мають доступ до цього запасу людських ресурсів. І дійсно, деякі чиновники вищого рангу є членами правління таких компаній і можуть бути залучені до роботи в них на постійній основі. Державна служба захищена від політичного втручання. Конкурентоздатні зарплати - запорука того, що талановиті службовці не перейдуть працювати в приватний сектор.

Найбільш незвичайним в Сінгапурській мерітократії є те, що вона поширюється і на політичних лідерів. В уряді Сінгапуру багато талановитих людей. При першому поколінні лідерів основою хорошої держави служила мерітократія.

Сінгапурського службовця можна описати таким чином: чесний, компетентний, ефективний, добре оплачувану, але постійно знаходиться під тиском. Комп'ютеризація допомогла скоротити кількість службовців. Іншим стримуючим моментом є та обставина, що пропозиції з прийому на роботу повинні бути обгрунтовані.

У державній службі Сінгапуру існує загальний ідеал чесності. Суворі закони і правила, а також суворі дисциплінарні стягнення з боку Комісії державної служби та Бюро з розслідування випадків корупції відбивають охоту займатися діяльністю, пов'язаною з корупцією. Особистий приклад політичних лідерів і високопоставлених чиновників також задає тон для наслідування. З 1959 року уряд ПНД підкреслювало необхідність боротьби з корупцією для досягнення мети національного розвитку. Уряд вирішив питання, пов'язані з причинами, що провокують виникнення корупції та можливостями для її виникнення. Воно почало з посилення закону про корупцію. У 1960 році було засновано Бюро з розслідування випадків корупції. Це бюро було уповноважено проводити арешти, обшуки,

перевіряти банківські рахунки і майно підозрюваних. Сінгапур вважається однією з найменш корумпованих країн<sup>36</sup>.

Державна служба Сінгапуру вважається однією з найефективніших в Азії. Ця ефективність є наслідком суворої дисципліни, напористості і працьовитості чиновників, низького рівня корупції, прийому на роботу найбільш здібних кандидатів на основі принципів меритократії, відмінною підготовкою, регулярними кампаніями, мета яких - поліпшити якість послуг, що надаються, високих вимог з боку політичних лідерів країни, невпинного прагнення до досконалості. Чиновників забезпечують необхідною апаратурою, комп'ютерами, і навіть кондиціонерами, необхідними в умовах жаркого і вологого клімату Сінгапуру. Ефективність втілення в життя урядової політики пов'язана також з маленьким розміром країни; уважним плануванням і передбаченням тих проблем, які можуть виникнути в майбутньому; уряд країни користується гарною репутацією, яка була заслужена протягом багатьох років і робить ще більш легітимним його перебування при владі; наданням адекватних ресурсів; суспільною підтримкою, якої домагаються за допомогою просвітницьких заходів і гласності; дисципліною народу, який сприймає жорсткі, але необхідні заходи, такі як суворі правила, яких потрібно дотримуватися, щоб придбати автомобіль і користуватися ним. Ефективність і дієвість державної служби пояснюється також прагненням до досягнення конкретних результатів.

Державна служба чуйно реагує на скарги населення і прислухається до його прохань, які приходять у вигляді листів до газет і журналів, виражаються на зустрічах з виборцями, або прямо міністрам і членам парламенту, які щотижня проводять «зустрічі з народом», а також обходять свої виборчі округи. Крім того, для звернень громадян можуть використовуватися e-mail, телевізійні і радіоканали. У кожному міністерстві існує відділ поліпшення якості роботи. Чиновників вчать бути ввічливими і чуйними до потреб суспільства. Міністри читають скарги, що публікуються в пресі, і чиновники зобов'язані дати повну відповідь на подібні листи протягом декількох днів після публікації. Населення багато чого очікує від державної служби. Оскільки зарплата державних чиновників обчислюється на ринкових умовах, їх послуги повинні бути не менш якісними, ніж послуги, що надаються приватним сектором.

---

<sup>36</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. — С.67.



Державна служба нейтральна, і не залучена в політику. Державні службовці не мають права страйкувати, тому що їх робота вважається життєво важливою службою. Ця традиція нейтральності була успадкована від британців, і дозволяє забезпечувати спадкоємність роботи державної служби під час політичних змін. Нейтральність не призводить до зниження якості послуг, що надаються або зменшення прихильності справі служіння населенню. Нейтральність також не веде до втрати наполегливості в прагненні до досягнення поставлених перед державою цілей. У своїй роботі на благо суспільства, державна служба повинна діяти справедливо і неупереджено, але нейтральність не стосується проведення політики уряду: реалізація урядової політики повинна вестися рішуче, ефективно і відповідально. Державна служба повинна чітко розуміти національні інтереси країни.

У державній службі існує традиція підготовки, що бере свій початок в Інституті з підготовки персоналу державної служби, який був заснований в березні 1971 року, всього через шість років після здобуття незалежності. Коледж державної служби було відкрито в 1993 році з метою підготовки вищих посадових осіб. В даний час, кожен чиновник зобов'язаний проходити 100 людино-годин підготовки в рік. Були перейменовані два навчальних інститути: ІДС був замінений Інститутом державного управління та менеджменту, в той час як Інститут розвитку політики змінив КДС. Інститут державного управління і менеджменту надає наступні курси: первинна підготовка службовців, які нещодавно почали роботу в державній службі; базовий і розширений курс з отримання професійних навичок, а, крім того, насичену підготовку і підвищення кваліфікації. Інститут прагне навчити чиновників п'яти основних навичок: здатність забезпечувати високу якість обслуговування; спроможності керувати змінами; навички роботи з людьми; управління операціями і ресурсами; здатність керувати самим собою.

Консультаційна група державної служби допомагає працювати в громадському секторі організаціям та проводити зміни і вдосконалювати роботу державної служби. Разом, комісія державної служби, група з управління персоналом, інститут розвитку політики, консультаційна група державної служби забезпечують необхідні службовцям постійне навчання та підготовку. Державна служба поставила мету - кожен службовець повинен проходити, принаймні, 100 годин навчання в рік. Коледж державної служби, за допомогою Інституту розвитку політики та Інституту державного управління і менеджменту постійно переглядають свої

навчальні програми таким чином, щоб допомогти створенню умов, необхідних для реалізації державних і громадських ініціатив. Налагоджені зв'язки із іноземними державними інститутами і службами, що дозволяє користуватися досвідом роботи державних служб всього світу, отримувати інформацію, що стосується навчання і підготовки. Крім того, Коледж державної служби проводить спеціальні курси, які допомагають навчити державних службовців навичкам, необхідним для роботи в умовах суспільства, вимоги якого зростають. Більш того, відділ державної служби грає центральну роль у формуванні і перегляді політики в галузі управління персоналом і приймає рішення про призначення на ту чи іншу посаду, а також про навчання і систему оцінки роботи державних чиновників.

Сінгапур - одна з небагатьох країн, де застосовуються ринкові методи при нарахуванні заробітної плати міністрам і чиновникам. Тому, розміри заробітної плати досить великі. Встановлено стандарти роботи міністрів і старших урядових службовців. По суті, вони зводяться до наступних: залучення талановитих людей до роботи на державній службі та на всіх рівнях управління, а також їх перепідготовка; зменшення кількості факторів, що стимулюють неохайність і корупцію; проведення політики прозорості, коли відсутні такі приховані пільги і привілеї, як забезпечення житлом, машиною, отримання хабарів. Зарплата прем'єр-міністра Сінгапуру складає 2 мільйона сінгапурських доларів, і є однією з найбільш високих.

Основними характеристиками сучасної державної служби Сінгапуру є:

- прагнення до залучення груп фахівців з системного аналізу при вирішенні складних проблем;
- постійне прагнення до нововведень і підвищення продуктивності. З цією метою були створені такі програми як групи по підвищенню ефективності роботи, гуртки з контролю якості, програма «Державна служба 21 століття», фонд підтримки новаторських ідей. Державні службовці оцінюються за ступенем участі в подібних програмах;
- високий рівень комп'ютеризації. Програма комп'ютеризації державної служби була розпочата ще в 1981 році і закінчилася уже в 1991 році. Вартість програми склала б1 мільйона доларів США;
- постійний пошук шляхів підвищення продуктивності роботи організацій: постійно реалізуються нові ідеї, пов'язані з аналізом витрат і підвищенням рентабельності. Як приклад можна привести систему планування і програмування бюджету, результативності використання

бюджету, проведено в 1996 року децентралізацію (14 урядових установ стали автономними). Бюджети міністерствам виділяються згідно макроприродному фактору - формулою, що дозволяє контролювати витрати державного сектора, разом із зростанням ВВП. Це нагадує міністрам про необхідність контролювати витрати і збільшувати продуктивність;

- призначення молодих чиновників на дуже високі пости.

Акцент на поліпшення якості обслуговування населення, який міститься в програмі «Державна служба 21 століття», яка встановлює чіткі цілі для кожного етапу її реалізації. Одна з цілей - не змушувати відвідувачів чекати обслуговування більше 15-20 хвилин. Відділ поліпшення обслуговування, що працює при офісі прем'єр-міністра, контролює якість обслуговування. У кожному міністерстві є свій відділ, який займається питаннями обслуговування. Рівень якості обслуговування контролюється ревізійною службою та радою, очолюваною міністром. Відділ поліпшення обслуговування займається також зведенням до мінімуму бюрократичних волокіт і непотрібних правил.

Призначення чиновників вищого рангу для роботи в правліннях компаній, що знаходяться під державним контролем. Ця практика допомагає їм «зануритися» в проблеми і потреби приватного сектора. Таким чином, чиновники набувають корисний досвід. За цю роботу вони отримують дуже невелику винагороду. Існують правила, що запобігають виникненню конфлікту інтересів, а також забезпечують лояльність чиновників, перш за все державі. Міністрам не дозволяється займати пост директора публічних компаній, активно брати участь в будь-якій громадській роботі, мати будь-які відношення (формально, або в якості консультанта) до комерційних підприємств, або отримувати від них будь-які винагороди без дозволу прем'єр-міністра.

### 1.1.13. Управління персоналом на публічній службі Казахстану



З 1 січня 2000 року набрав чинності Закон Республіки Казахстан «Про державну службу» та Укази Президента Республіки, якими затверджені Положення про порядок проходження державної служби, текст Присяги державного службовця, Правила службової етики державних службовців, Правила накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців, Порядок проведення атестації адміністративних державних службовців, Порядок формування кадрового резерву та інші акти, які регулюють відносини в сфері державно служби: порядок передачі майна державних службовців в довірче управління, акти Агентства у справах державної служби - Правила проведення конкурсів на заняття адміністративної державної посади, Типові кваліфікаційні вимоги до категорій адміністративних державних посад. Таким чином, можна сказати, що з цього часу в Казахстані почала функціонувати нова модель публічної служби.

Основні напрямки реформування державної служби Казахстану були викладені в посланні Президента республіки «Стратегія Казахстан 2030»: «Побудувати для Казахстану ефективну, сучасну державну службу та структуру управління, оптимальну для ринкової економіки ...».

У період підготовки Закону та підзаконних актів були проведені опитування державних службовців Казахстану, які дозволили виявити наявні проблеми. Вивчення думки державних службовців показало, що однією з основних проблем в своїй діяльності державні службовці бачать невизначенність своєї кар'єри, особливо при зміні керівництва, коли значна частина співробітників змінювалася новими призначеннями. Опитування також показали, що при не обов'язковості конкурсного відбору фактично у них склалася патронажна система відбору і просування кадрів, що сприяло формуванню значної частини держапарату за принципом лояльності до конкретного керівника державного органу. Як впливає з результатів опитування, кадровий резерв формувався і використовувався формально. На думку більшості опитаних державних службовців, діюче законодавство не забезпечувало соціальний захист, високий престиж і привабливість державної служби.

Виходячи з вищевикладеного, були визначені цілі реформування державної служби, це:

- створення професійного апарату, здатного задовольнити ряд потреб суспільства, його кожного громадянина;
- побудова моделі державної служби, заснованої на принципах меритократії (особистих заслуг), що в свою чергу заснована на прийомі на державну службу з усіх сегментів суспільства, через конкурсний відбір, рівної оплати праці за виконання рівнозначної роботи, стимулювання професійного зростання державних службовців і звільнення з державної служби нездатних;
- створення механізму реалізації конституційного права громадян та рівний доступ до державної служби.

Державна служба в Республіці Казахстан ґрунтується на принципах:

- 1) законності;
- 2) казахстанського патріотизму;
- 3) єдності системи державної служби, незалежно від поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки;
- 4) пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян перед інтересами держави;
- 5) загальнодоступності, тобто рівного права громадян республіки на доступ до державної служби та просування по державній службі відповідно до своїх здібностей та професійної підготовки;

- 6) добровільності вступу громадян на державну службу;
- 7) професіоналізму та компетентності державних службовців;
- 8) рівної оплати праці за виконання рівнозначної роботи;
- 9) обов'язковості виконання рішень, прийнятих вищестоячими державними органами і посадовими особами в межах їх повноважень, для підлеглих державних службовців та службовців нижчестоящих державних органів;
- 10) підконтрольності та підзвітності державних службовців;
- 11) врахування громадської думки і гласності, за винятком діяльності, що становить державні секрети або іншу охоронювану законом таємницю;
- 12) правова і соціальна захищеність державних службовців;
- 13) заохочення державних службовців за сумлінне, ініціативне виконання посадових обов'язків, виконання завдань особливої важливості і складності;
- 14) особистої відповідальності за невиконання або неналежне виконання державним службовцем посадових обов'язків і перевищення ним своїх повноважень;
- 15) безперервності підвищення кваліфікації державних службовців.

У державних органах не допускається створення організацій політичних партій. Державні службовці при виконанні посадових обов'язків керуються вимогами законодавства і не пов'язані рішеннями політичних партій, громадських об'єднань їх органів.

Державні посади діляться на політичні та адміністративні. Даний принцип спрямований не тільки на забезпечення демократизації в сфері державної служби, але також пов'язаний з тим, що як показують дослідження, проведені міжнародними експертами, в країнах, де глибина політичних призначень велика (рівень змінюваності при зміні керівництва), ефективність державного апарату є вкрай низькою.

Законом чітко встановлені межі політичних призначень, що буде знижувати вплив політичних процесів на апарат фахових службовців. До політичних держслужбовців на рівні міністерств відносяться міністр і його заступники, на регіональному рівні - акім областей та їх заступники, акім районів, міст, сіл і аулів, всі інші посади у виконавчій гілці влади відносяться до адміністративних.

Адміністративні службовці, які складають 96-97% державних службовців, захищені Законом від необгрунтованих звільнень при зміні політичних призначенців і отримали стимули для свого вдосконалення в системі державної служби. Таким чином, структуру державних органів складають політичні державні службовці, адміністративні державні службовці в тому числі і прийняті за строковим трудовим договором (з метою заміщення тимчасово відсутніх працівників), а також працівники тимчасово виконуючі обов'язки, передбачені вакантною адміністративною державною посадою, і не є державними службовцями, які приймаються на роботу в виняткових випадках за трудовим законодавством на термін не більше 3 місяців<sup>37</sup>.

Відкритий, гласний конкурсний відбір є єдиним механізмом реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби. При цьому, хоча будь-який конкурс не може на 100% виключити вплив суб'єктивних факторів, в світі поки не придумали іншого механізму підбору найбільш підготовлених кадрів, крім відкритого конкурсного відбору. Про це свідчить практика процвітаючих державних служб і приватних компаній.

Слід зазначити, що для вдосконалення механізму конкурсного відбору за розпорядженням Президента Казахстану з 2000 року був введений обов'язковий конкурсний відбір в центральних виконавчих органах. Аналізуючи підсумки виконання розпорядження Президента, можна зробити наступні висновки:

- 1) всупереч думці про дефіцит кадрів, навіть при низькому рівні оплати, конкурс в середньому склав більше 4-х чоловік на місце;
- 2) до реалізації розпорядження проблема для багатьох кваліфікованих фахівців (у тому числі для значного числа учасників) полягала у відсутності інформації про вакансії;
- 3) багато керівників державних органів позитивно оцінили можливість вибору з широкого кола кандидатів, так як раніше не мали повної інформації про наявні кваліфікованих фахівців.

Слід зазначити, що конкурси проводяться самими державними органами, що мають вакансії. Агентством державної служби здійснюється

---

<sup>37</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004. – С.75.

лише перший етап конкурсу - тестування кандидатів. Встановлення на початковому етапі порогових значень тестів гарантуватиме відсів непідготовлених кадрів. Остаточний же відбір з числа тих, хто пройшов тестування будуть здійснювати самі державні органи. Таким чином, процедура відбору на адміністративну державну службу стає максимально відкритою і прозорою.

У той же час, реалії примусили законодавця до введення як відкритої, так і закритої форми проведення конкурсу, що надає казахстанській моделі державної служби певну гнучкість. Закритий конкурс не означає його закритість від суспільства, навпаки, він проводиться гласно, але в даному випадку мова йде про конкурс тільки серед державних службовців. Крім того, відмінною рисою законодавства Казахстану є можливість позаконкурсного заняття посади всередині одного державного органу в межах однієї категорії посад, а також політичними держслужбовцями, депутатами парламенту та депутатами масліхатів (місцевих представницьких органів).

Для забезпечення стабільності перебування адміністративних держслужбовців на державній службі, Законом забезпечується їх правовий захист від необґрунтованих звільнень. У ньому прямо зазначено, що зміна політичних службовців не є підставою для припинення служби адміністративними державними службовцями. У недавньому минулому при зміні міністра або акима деякі апарати змінювалися наполовину, а в ряді випадків і більш, що призводило, з одного боку, до вимивання кваліфікованих кадрів, а з іншого, викликало у службовців почуття тривоги і занепокоєння за свою подальшу долю. Очевидно, що в цих умовах не могло бути й мови про ефективність роботи держорганів і прагненні службовців підвищувати свій професійний рівень. Іншою нормою Закону забезпечується гарантія працевлаштування адміністративних держслужбовців при реорганізації або ліквідації державного органу, крім того, дано вичерпне визначення підстав і процедур накладення дисциплінарних стягнень, в тому числі і звільнення адміністративних держслужбовців.

Не можна не відзначити яскраво виражений антикорупційний характер законодавства про державну службу. У ньому вперше закріплені обов'язки по складанню присяги держслужбовцями, а також вперше передбачено інформування керівників у випадку протиріччя приватних



інтересів державних службовців та їх повноважень. При вступі на державну службу громадянин зобов'язаний дати згоду в письмовій формі на прийняття обмежень, пов'язаних з перебуванням на державній службі.

Державний службовець, в разі виникнення сумнівів у правомірності отриманого від керівника для виконання розпорядження, повинен негайно в письмовій формі повідомити про це своєму безпосередньому керівнику та керівнику, який дав розпорядження і вимагати письмового підтвердження розпорядження.

В кожному державному органі повинні працювати постійно діючі дисциплінарні комісії, які покликані всебічно розглядати і давати об'єктивну оцінку дій державних службовців, в разі вчинення ними дисциплінарних проступків. Треба відзначити, що і сам конкурс є дієвим антикорупційним заходом під час вступу та просуванні на державній службі.

Поряд із заняттям адміністративних державних посад на основі конкурсів, передбачені випадки призначення поза конкурсом громадян, які перебувають у кадровому резерві. Положенням про кадровий резерв для зайняття посад адміністративних державних службовців чітко визначено порядок його формування.

У Законі і підзаконних актах визначені заходи, спрямовані на підвищення професіоналізму державних службовців шляхом встановлення кваліфікаційних вимог, що пред'являються до категорій адміністративних державних посад, що є надійним бар'єром для потрапляння на держслужбу некомпетентних людей. Зокрема, до адміністративних посад державної служби ставляться такі вимоги:

- до профілю та рівня професійної освіти, його відповідності спеціальності державної посади;
- до професійної компетентності (знання);
- до стажу і досвіду роботи;
- до професійних умінь і навичок.

Високий професіоналізм державної служби - зовсім не чергове гасло. Навпаки, одна з особливостей цього етапу реформування - це послідовна робота по створенню дієвих інструментів вдосконалення державної служби та самих державних службовців. У законодавстві чітко визначені інструменти контролю професіоналізму чиновників через механізм їх періодичної атестації. Кожні 3 роки атестація визначає рівень

професійної підготовки державних службовців, їх правової культури і здатності працювати з громадянами. За результатами атестаційною комісією в кожному державному органі виноситися вердикт про службову відповідність або звільнення співробітника. Комісія може також рекомендувати держслужбовцю пройти навчання з того чи іншого курсу, необхідного для підвищення кваліфікації.

Поділ посад на групи категорій адміністративних державних посад дозволило привести класифікацію посад у відповідність з діючою структурою управління. Адміністративні державні службовці розділені на групи категорій А, В, С, D, Е, де (А - це Адміністрація Президента, В - апарати органів гілок влади на республіканському рівні, С - апарати державних органів республіканського рівня, D - апарати органів гілок влади на місцевому рівні, Е - місцеві виконавчі органи).

Правовий статус казахстанського державного службовця складається з прав, обов'язків, обмежень. Зокрема, серед прав державного службовця представлені право вимагати від керівника точного визначення завдань і обсягу службових повноважень відповідно до посади, яку займає державний службовець; на повагу особистої гідності, справедливе і уважне ставлення до себе з боку керівників, інших посадових осіб, і громадян. До основних обов'язків державного службовця відносяться:

- 1) додержуватися Конституції та законодавства республіки;
- 2) складати присягу державного службовця в порядку, затвердженому Президентом Республіки Казахстан;
- 3) забезпечувати дотримання і захист прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб, розглядати в порядку і строки, встановлені законодавством, звернення громадян, приймати необхідні заходи;
- 4) здійснювати повноваження в межах наданих їм прав і відповідно до посадових обов'язків;
- 5) дотримуватися державної і трудової дисципліни;
- 6) приймати на себе обмеження, встановлені законом;
- 7) дотримуватися норм службової етики, встановлені законодавством;

8) виконувати накази і розпорядження керівників, рішення і вказівки вищестоящих органів і посадових осіб, виданих в межах їх повноважень;

9) зберігати державні секрети та іншу охоронювану законом таємницю, в тому числі і після припинення державної служби протягом часу, встановленого законом, про що дають підписку;

10) зберігати в таємниці одержувані при виконанні службових обов'язків відомості, які стосуються приватного життя, честі і гідності громадян, і не вимагати від них надання такої інформації, за винятком випадків, передбачених законодавством;

11) забезпечувати збереження державної власності;

12) негайно інформувати посадових осіб, які мають право їх призначення, у випадках, коли приватні інтереси державного службовця перетинаються або входять в протиріччя з їх повноваженнями;

13) підвищувати свій професійний рівень і кваліфікацію для ефективного виконання службових обов'язків.

На державну службу не може бути прийнята особа:

1) визнана у встановленому порядку недієздатним або обмежено дієздатним;

2) яка позбавлена судом права займати державні посади протягом певного терміну;

3) відповідно до висновку медичної установи має захворювання, що перешкоджає виконанню посадових повноважень, у випадках, коли спеціальні вимоги до стану здоров'я для зайняття відповідних посад встановлено в кваліфікаційних вимогах;

4) яка відмовилася прийняти на себе обмеження, встановлені законом, з метою недопущення дій, які можуть призвести до використання їх статусу заснованого на ньому авторитету в особистих, групових та інших неслужбових інтересах;

5) яку протягом року перед вступом на державну службу притягувалися до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення;

б) на яку протягом року перед вступом на державну службу накладалося в судовому порядку адміністративне стягнення за умисне правопорушення;

7) має судимість, яка до часу вступу на державну службу не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Істотну роль в регулюванні діяльності державних службовців грають Правила службової етики.

У своїй діяльності державні службовці повинні:

1) бути прихильними принципам державної служби та вищим моральним принципам;

2) додержуватися присяги державного службовця.

Обов'язком державного службовця, як представника держави, є:

1) неухильне дотримання Конституції і законам Республіки;

2) захист інтересів держави;

3) сприяння зміцненню єдності народу Казахстану і міжнаціональної злагоди в країні;

4) неупереджене і чесне виконання своїх службових обов'язків;

5) дотримання прийнятих на себе обмежень, встановлених законом;

6) нерозголошення державних секретів та іншої захищеної законом таємниці, які стали відомими йому при виконанні службових обов'язків;

7) невтручання в діяльність осіб, відповідальних за прийняття рішень в питаннях, що стосуються особисто державного службовця;

8) неприйняття зобов'язань і недопущення дій, виступів і висловлювань, здатних дискредитувати Республіку, а також перешкоджають нормальному функціонуванню державних органів і виконання службових обов'язків;

9) дбайливе зберігання службового посвідчення та інших документів.

У відносинах з громадянами та юридичними особами державні службовці зобов'язані:

- поважати честь і гідність інших осіб;
- не допускати проявів бюрократизму і тяганини при розгляді їх звернень, у встановлені законом терміни приймати по ним необхідні заходи;

- підтримувати авторитет держави;

- забезпечувати дотримання і захист гарантованих Конституцією прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб;

- шанобливо ставитися до державних та інших мов народу Казахстану, різноманіттю його звичаїв і традицій;
- проявляти скромність, чи не підкреслювати свого посадового становища.

Державні службовці, які мають підлеглих, зобов'язані:

- точно визначати завдання і обсяг службових повноважень своїх підлеглих відповідно до займаних ними посад;
- не примушувати підлеглих до вчинення протиправних вчинків чи вчинків, не сумісних з загальноприйнятими нормами етики.

До числа першочергових практичних завдань по вдосконаленню державної служби слід віднести впровадження конкурсного відбору при прийомі і просуванні на державній службі. Агентство державної служби Казахстану і його територіальні органи здійснюють тестування кандидатів на вакантні посади. Для відбору кандидатів розроблені тести на знання законодавства Республіки Казахстан.

В ході тестування конкурсанти повинні показати знання Конституції, Закону «Про боротьбу з корупцією», Закону «Про державну службу», Цивільного кодексу (загальної частини), крім цього, для конкурсантів, які претендують на керівні посади, передбачена здача невербально-логічного тесту. Для кожної категорії посад встановлено порогові значення, що передбачає відбір найбільш гідних кандидатів. Таким чином, обов'язкове тестування кандидатів є ще одним бар'єром на шляху потрапляння на держслужбу непідготовлених людей.

Програми тестування вдосконалюються за рахунок розробки тестів щодо знання законодавчих актів. При цьому, прив'язку кожної програми передбачається здійснювати вже не до категорій, а до адміністративних державних посад певних державних органів (наприклад: Закон «Про бюджетну систему» для працівників Міністерства фінансів, Закон «Про державні закупівлі» для працівників Агентства по державним закупівлям і т.д.).

## 1.2. СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ HR МЕНЕДЖМЕНТУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ



Як видно з аналізу міжнародного досвіду управління персоналом на публічній службі, головні вимоги до публічної служби в зарубіжних країнах відображені здебільшого в основних законах, а також у спеціально прийнятих правових актах. Незважаючи на різницю в назвах цих документів, суть їх однакова. У них викладаються цілі і завдання публічної служби, порядок її проходження, права й обов'язки державних службовців, гарантії їх правової і соціальної захищеності. Правові документи дають уявлення про державну службу як найважливіший соціальний і державно-правовий інститут, що повинен забезпечувати функціонування державного апарату; служити інструментом реалізації державної політики, виражати інтереси всього суспільства.

На рубежі 70-80 рр. минулого століття у більшості західних країн було усвідомлено необхідність реформування, корінної модернізації державної служби. Необхідність привести систему управління у відповідність із сучасними викликами змусила політиків виробити програми реформування публічної служби з метою її докорінної модернізації. В основу реформування публічної служби в більшості країн покладено такі принципи:

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

Майже скрізь у світі уряди експериментують з ідеями нового державного менеджменту, що передбачає широке використання в публічній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі. Серед них - 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. За оцінкою фахівців публічної служби, усі ці заходи, безумовно, сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату.

У результаті перетворення створюється якісно нова модель публічної служби, яка неминуче, на наш погляд, замінить раціональну модель, створену в багатьох країнах під впливом теорії раціональної бюрократії М. Вебера. Якісними параметрами раціональної моделі публічної служби є порядок, відносна структура, визначена стратегія, підготовлені кадри, цілеспрямоване управління. Нова модель, яку часто називають поведінковою, характеризується якісно відмінними параметрами. Вони виражаються в таких категоріях, як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор.

Можна висловити припущення, що зазначені моделі управління публічною службою, принаймні на найближчу перспективу, будуть доповнювати одна одну.

Процес реформування публічної служби розрахований на порівняно тривалий період і практично є безупинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних та муніципальних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, що постійно змінюються.

Ми можемо стверджувати, що протягом тривалого періоду часу в нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи й просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою, управління і публічної служби. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань, у кращому разі до нього ставились як до пізнавальної інформації.

У нинішніх умовах корінних перетворень проблема адаптації досвіду публічної служби зарубіжних країн до українських умов є, на нашу думку, не тільки актуальною, але й необхідною. Насамперед цікавою для України є, на наш погляд, застосування нових тенденцій та концепцій публічної служби.

У більшості країн розроблені правові документи, в яких зафіксовані норми і вимоги до різних категорій публічних службовців, їх права й обов'язки, зобов'язання держави щодо їх правової і соціальної захищеності. В умовах європейської інтеграції накопичений цікавий досвід правового регулювання і координації публічних служб країн континенту, створення національних органів, взаємодії в рамках загальноєвропейських політичних інститутів різних держав.

Важливим аспектом вивчення зарубіжного досвіду є організаційні основи публічної служби, зокрема практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів управління, забезпечення всіх учасників публічної служби підготовленими кадрами, досвід кар'єрного просування публічних службовців щаблями ієрархічних сходинок й т.п.

На наш погляд, цікавим є й моральний аспект публічної служби. У зарубіжних країнах на даний час чимало робиться для того щоб «олюднити» публічну службу, прищепити службовцям моральні цінності, високу відповідальність за виконання службових обов'язків. Як свідчить аналіз, службовці цінують службу, що відкриває перед ними перспективу службового просування, професійного удосконалення, соціального благоустрою, служіння людям.

Нині державна служба в зарубіжних країнах зазнає корінної модернізації. Процес відновлення державної служби, її реформування багато в чому співзвучний з тими процесами в галузі державного будівництва, що відбуваються у нашій країні. У зарубіжному досвіді доцільно звернути увагу на такі питання: підвищення продуктивності праці та її обліку; підвищення культури обслуговування населення; досягнення високих кінцевих результатів та ін.



### 1.2.1. Міжнародні принципи управління публічними службовцями

Розглядаючи міжнародний досвід управління публічними службовцями, необхідно виходити з умов, в яких здійснюється управління в тій чи іншій країні. Серед таких умов важливим аспектом є правова система до якої належить держава. Адже особливості правотворчості та правозастосування в різних країнах чи групах країн відрізняються через історичні чи регіональні особливості їх розвитку, які відображаються у відповідних правових системах, що в свою чергу, безперечно, впливає і на управління публічними службовцями.

Кожна система права відображає сукупність ознак правосвідомості, законодавства, системи правосуддя, структури публічної служби та інших характеристик, що відображають закономірності функціонування права, побудови законодавства та структури апарату управління.

Загальноприйнятими є континентальна та англосаксонська правові системи.

В той же час, правове регулювання публічної служби в країнах з сильним впливом державних релігійних вчень значним чином відрізняється. Так, в конфесійних державах особливістю управління публічними службовцями є об'єднання духовного і світського лідерства в одній посадовій особі. Тому адміністративна влада в таких країнах організована чіткіше та жорсткіше ніж у світських країнах.

Схожа ситуація в управлінні публічними службовцями склалася в Ізраїлі, де проголошена ідеологія сіонізму значно впливає на публічну службу.

Організація управління персоналом в Японії відрізняється ознаками патріархальності, за яких проголошується положення публічного службовця як слуги народу чи громади. Службовці зобов'язані давати присягу про дисципліновану поведінку на публічній службі. Саме проходження служби в більшості залежить від безпосереднього керівника, а службовець лише має активну позицію щодо свого місця в службовому процесі.

Всі наведені вище варіанти правового регулювання публічної служби особливо важливі для аналізу стану та тенденцій розвитку світового досвіду управління публічними службовцями, особливо у зв'язку з тим, що глобалізація породжує процес уніфікації основних характеристик якісного управління публічними службовцями незалежно від правової системи, яка існує в країні.

Окрім належності до правової системи на управління в органах публічної влади впливає також вирішення проблеми співвідношення трудових та службових основ регулювання.

При цьому відносини на публічній службі розглядають в двох аспектах: 1) як відносини публічного службовця і держави (державного органу чи органу місцевого самоврядування); 2) як відносини публічного службовця з непідлеглими йому громадянами. Якщо в другому випадку такі відносини розглядаються виключно як адміністративні, то щодо першого випадку в різних країнах застосовуються різні підходи.

Так в країнах застосовуються декілька підходів: 1) публічна служба є різновидом вільного трудового найму (в такому випадку вона регулюється законодавством про працю); 2) публічна служба є особлива діяльність публічних службовців державних органів, що спрямована на виконання владних повноважень держави (в цьому випадку вона не регулюється законодавством про працю, а підпадає під дію спеціального законодавства).

Принципи ототожнення публічних службовців та працівників за трудовим договором характерно для країн соціалістичної системи права, відповідно до якої кожна людина бере участь в житті суспільства незалежно від сфери застосування її праці. Публічний службовець в таких країнах визнається всього-на-всього одним із учасників суспільного розподілу праці, а вже потім – представником влади. До прикладу, Тимчасове положення про найм працівників і службовців на державних підприємствах, прийняте Державною Радою Китайської Народної Республіки передбачає, що найм працівників в державні органи, адміністративні установи і громадські організації відбувається відповідно до даного положення. Тобто порядок найму працівників та публічних службовців не відрізняється.

В той же час, законодавство Німеччини про публічну службу чітко визначає публічно-правову природу служби і закріплює, що службовець по відношенню до свого керівника перебуває в публічно-правових службових відносинах.

Подібна практика існує і в країнах з англосаксонською системою права, коли публічний службовець реалізує владу або виконує певну функцію при реалізації цієї влади, а працівник продає свою робочу силу за створення певних благ. Таким чином, статус публічного службовця витікає з різниці між публічним та приватним правом.

Хоча публічна служба і є в певному розумінні процесом праці, але має принципову різницю від неї.

Табл. 2 Основні відмінності публічної служби та найманої праці<sup>38</sup>

Характеристика	Праця	Публічна служба
Прояв	Вільна пропозиція	Повинність
Підстава виникнення	Трудовий договір	Законодавство
Правове регулювання	Законодавство про працю	Положення, статuti
Винагорода	Заробітна плата	Оклад, утримання, платня
Права суб'єкта	Загальні права	Обмежені права
Робочий день	Нормований	Ненормований
Правосуб'єктність	Права та обов'язки	Повноваження, компетенція
Відповідальність	Трудова	Дисциплінарна
Соціальне забезпечення	Звичайне	Підвищене
Забезпечення виконання	Приватний та державний примус	Державний примус

Особливості публічної служби, яка характерна для англосаксонської системи права, можна продемонструвати на положеннями Кодексу етики урядової служби США.

Так, згідно пункту 6 цього Кодексу публічний службовець повинен «не давати жодних обіцянок, які стосуються його посадових обов'язків, оскільки публічний службовець не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади»; «ніколи не використовувати при виконанні своїх посадових обов'язків конфіденційно отриману інформацію для отримання особистої вигоди» (пункт 8); «дотримуватись цих принципів, розуміючи, що публічна служба є виявом суспільної довіри» (пункт 10). Так в законодавстві США закріплена різниця статусів публічного службовця та найманого працівника.

Основні ознаки і призначення публічної служби відображені в законодавстві різних країн по різному.

За загальними правилами, іноземці не можуть перебувати на публічній службі, оскільки ця діяльність характеризується владним

<sup>38</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.26.

змістом. Цікаво, що в Японії публічним службовцем не може бути особа, яка позбавлена права розпорядження майном, тобто якщо особа не вміє вести особисті справи, то вона не повинна займатися публічними справами.

Також законодавство Японії передбачає принцип добросовісності публічних службовців, за яким забороняється публічним службовцям неправдиві заяви пов'язані із складанням іспитів, відбором, прийомом на роботу чи обліком особового складу.

Досить часто в законодавстві про публічну службу використовуються положення «невизначеної правової умови», тобто на розсуд публічного службовця. Так, до прикладу, в законодавстві континентальної системи права частими є формулювання «коли цього потребують інтереси служби», «незаплямована репутація», «принцип справедливості» (законодавство Швейцарії).

Слід відмітити часте використання в законодавстві окремих країн права делегування повноважень публічними службовцями. Зокрема, такі положення передбачені законодавством про публічну службу Великобританії, Японії, Швейцарії, США. В Японії при делегуванні повноважень передбачається спрямування діяльності керівника, якому делеговано повноваження та контроль за його діяльністю. При цьому повноваження вважаються делегованими лише з моменту письмового повідомлення про делегування Палати з питань персоналу.

Параграф 302 Зводу законів США передбачає можливість делегування повноважень з відбору персоналу, керівництва та управління ним.

Положення про належний зовнішній вигляд осіб, які реалізують публічну владу, відбивається найяскравіше в обов'язках військово-службовців, які під час виконання службових обов'язків зобов'язані бути одягненим в спеціальну форму. Те ж стосується суддів. Однак для цивільних службовців носіння форми, яка відрізняє їх від звичайних громадян, передбачено не скрізь. Це потрібно в теократичних державах, зокрема, за законодавством Ватикану.

Законодавство зарубіжних країн досить часто містить неточні формулювання, які можуть уточнюватись в процесі правозастосування. Адже положення законодавства відображають лише основні напрямки побажань для законотворця.

### 1.2.2. Сучасні тенденції визначення статусу публічного службовця

Основною діючою особою на полі публічної служби є публічний службовець, особа, що займає певну посаду з владними повноваженнями. Публічний службовець - особа, яка реалізує своєю діяльністю функції держави та органів місцевого самоврядування.

Відображаючи сутність державної форми організації суспільства, коли одним з основних ознак держави є наявність фахівців з управління, публічних службовців, можна сказати, що публічні посади існували завжди і всюди, там і тоді, де була наявна державна форма організації суспільства, як би оригінально ці публічні посади не називалися (візир, огнищанин чи посадовець).

Основними ключовими точками правового регулювання статусу сучасного публічного службовця є:

- 1) порядок отримання від держави повноважень публічного службовця на реалізацію функцій держави чи місцевого самоврядування;
- 2) реалізація функцій посади від імені держави чи місцевого самоврядування;
- 3) забезпечення дій службовця як виразника волі держави державним примусом;
- 4) відповідальність публічного службовця за ексцеси на публічній службі, в тому числі припинення повноважень, компенсація збитку суспільству.

Поняття публічного службовця виходить з функцій держави. Якщо держава виконує ту чи іншу діяльність, то зовні цю діяльність від імені держави виконують службовці держави.

Чи визнана це офіційно, і ця діяльність віднесена в ранг державної чи ні - питання другорядне та стосується більше правової системи в даній державі.

Так, країни англосаксонської системи права не закріплюють перелік державних справ, але в разі протиріч щодо їхньої діяльності суд або визнає ці дії такими, що підлягають захисту правом, або не визнає. В першому випадку вони стають включеними в державну сферу діяльності і захищаються державним апаратом, стають правом, у другому - вони

залишаються проявами випадків, не відносяться до державних і не регулюють суспільні відносини на державній службі.

Історичне місце публічного службовця в суспільстві вимагає від нього професійного володіння знаннями, навичками управляти населенням на основі знання закономірностей розвитку суспільства і механізмів регулювання цього процесу.

Побудова професійного державного апарату вперше почалося Наполеоном в 1798 році у Франції, в Великобританії - з реформ Томаса Бабингтона Маколея (1834 г.), доповіді політичних діячів Англії Норткота та Тревельяна, представленого парламенту в 1854 р уже тоді рекомендували скасувати систему патронажу, замінити її відкритими конкурсними іспитами і проводити їх під наглядом центральної екзаменаційної комісії. Перевагу, однак, віддавалася гуманітарній освіті. Тобто, як пише А.В. Оболонський, «перші ролі в системі повинні були відігравати не вузькі фахівці, а як і раніше талановиті любителі Політики, які обираються населенням і виконують роль забезпечення зв'язку мас з апаратом держави». У той час як вести державні справи можуть тільки фахівці, кваліфіковані особи, інженери, інтелігенція<sup>39</sup>.

Розподіл видів публічної служби, наприклад, в Великобританії, на «військових слуг королеви» і «цивільних слуг королеви» не повинно робити вирішального впливу на сутність статусу публічних службовців. Звичайна асоціація публічних службовців з цивільною службою в Великобританії викликана переважно історичним походженням терміну. Сам термін «публічна служба» з'явився в середині XIX століття в системі англійської колоніальної адміністрації в Індії. Великий колоніальний апарат Вест-Індської компанії був розділений на цивільну службу і військову службу. В результаті цей термін був запозичений і в самій Англії<sup>40</sup>.

А.Ф. Ноздрачев визначає публічну службу як «установлений державою, нормативно виражений і легітимний (який визнається громадянами) юридичний інститут практичного здійснення публічної

---

<sup>39</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.35.

<sup>40</sup> Куфакова Н.А. Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стран. Учебное пособие / Отв. ред. В.А.Патюлин. – М.: УДН им.Патриса Лумумбы, 1967, С.12.

влади і повсякденного застосування законодавства в масштабі всього суспільства і реального часу<sup>41</sup>.

Важливим питанням є встановлення кола осіб, які підпадають під поняття публічного службовця. Чи включаються до їх число тільки цивільні службовці виконавчого апарату державної влади, або сюди повинні включатися і воєнізовані та інші служби, які працюють за статутами, президент, міністри, депутати, судді і ряд інших посад державної служби?

Визнання публічними службовцями тільки осіб, що працюють у виконавчих органах держави, так само умовно, як і сам поділ органів держави на виконавчі чи інші гілки, відповідно до теорія Монтеск'є про поділ влади.

На нашу думку кваліфікуючою ознакою публічної влади є вплив службовців, які її здійснюють на суспільство від імені держави чи місцевого самоврядування, незважаючи на те, які органи є джерелом цієї влади.

Наприклад, поняття публічного службовця відповідно до Кодексу професійної етики громадянського публічного службовця федеральної виконавчої влади, затвердженого декретом Президента Республіки Бразилія для цілей визначення етичних проступків таке: «під публічним службовцем розуміється будь-який особа, яка на підставі закону, договору або іншого юридичного акта здійснює послуги на постійній, тимчасовій або разової основі в тому числі фінансового характеру, пов'язані прямо чи опосередковано з будь-яким органом державної влади, таким, як самостійні органи, громадські фонди, публічні підприємства і суспільство змішаної економіки або з будь-яким сектором, в якому переважає інтерес держави. Тобто в Республіці Бразилія застосовується це широке розуміння публічного службовця при вирішенні питань про відповідальність за дисциплінарні проступки.

Оригінальні положення французького закону від 26 січня 1984 р. : «Для створення свого кабінету місцевий орган влади може вільно приймати на службу одного або кілька співробітників і вільно припиняти їх роботу. Призначення на ці посади осіб, які не є службовцями, не дає їм

---

<sup>41</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999, С.14.

право на включення в штат для отримання рангу на місцевій публічній службі» (ст. 110). Таким чином, за французьким законодавством можуть існувати особи, які виконують обов'язки публічної служби, але які не є службовцями. На наш погляд, мова в даному випадку йде тільки про права публічних службовців на просування по службовій драбині, в яку зазначені особи не включені, але при здійсненні ними державних повноважень, що належать державній посаді, яку вони заміщають, вони, безсумнівно, мають державно-владні повноваження і виконують функцію публічного службовця.

В законодавстві Японії прямо перерахована група посадових осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу (ст. 2, пункт 3). Цей список має специфічний характер, так як в нього включаються не тільки особи, наділені вищою владою, обрані народом, а й такі категорії державних службовців, як послы, посадові особи відомства імператорського палацу і інші. При цьому пункт 4 ст. 2 дозволяє Палаті у справах персоналу тлумачення, «чи належить дана посада до посад державних, а також чи належить вона до встановлених в цій статті загальних посад або ж до спеціальних посад».

У Мексиці виділяються такі категорії, як Президент, губернатори, депутати законодавчих органів і члени Вищих судів штатів (ст. 108 Конституції Мексики), а також всі ті особи, які користуються або розпоряджаються федеральними засобами. Всі вони є суб'єктами відповідальності відповідно до законодавства.

Як бачимо, законодавство зазвичай застосовує широкий підхід до поняття публічних службовців. В той же час, ряд посад у Франції називаються «політиками», а в інших країнах інакше, та мають специфічну процедуру притягнення їх до відповідальності, що нагадує «імпічмент», який застосовується щодо глави держави. Особливо це може бути застосовано до тих публічних службовців, на яких поширюється принцип незмінності. Наприклад, в ст. 8 закону Японії: «член Палати не може бути звільнений всупереч його волі за винятком випадків, коли він підпадає під один з нижченаведених підпунктів ...» У цьому випадку, щоб мати підставу для звільнення, до нього застосовується процедура імпічменту в Верховному суді (ст. 9), обвинувачення підтримує Парламент.

Таке правове регулювання пов'язане і з доктриною сумісності мандата депутата з посадою у виконавчому апараті держави. За цим



критерієм для англосаксонської системи права характерна доктрина сумісності мандата, тобто депутат партії, яка перемогла на виборах, одночасно має право зайняти керівні пости в уряді, стати міністром.

Навпаки, характерним для країн континентальної системи права є принцип несумісності мандата депутата з посадою у виконавчому апараті держави.

У соціалістичній правовій системі подобу таких службовців мало назву номенклатурних. Особливістю їх правового статусу була не особлива процедура їх відставки (імпічмента не було), а те, що ці особи вільно переміщувалися в абсолютно різні сфери застосування на державній службі<sup>42</sup>.

Найважливішою характерною ознакою наявності публічної служби в зарубіжних країнах континентальної системи права є наявність інституту чиновництва. Найбільш рельєфним в цьому сенсі є інститут чиновництва і статус чиновника за законодавством Німеччини.

Німецький закон про публічну службу вживає навіть в самій його назві термін «чиновник», але в змісті його не простежується риси саме цієї окремої групи публічних службовців, а регулюються основні положення публічного службовця взагалі. Історично основною рисою чиновника стало володіння їм комплексом заходів, які гарантують йому стійкість навіть у випадках протиріччя своєму патрону при прийнятті рішень про державні справи. Ось як пишуть про це німецькі вчені:

«Спочатку чиновництво було лише інструментом виконання волі князя. Чиновники служили особисто князю, і їх правовий статус був вкрай невизначеним. В епоху Просвітництва орієнтація змінилася: свій службовий обов'язок чиновник виконували вже не по відношенню до князя особисто, а по відношенню до держави. Стали розрізняти чиновників, які перебували на службі держави, і слуг, що обслуговували монарха в його приватному житті. Самі князі (наприклад, Фрідріх II, король Пруссії) вважали себе першими слугами держави. Склалася думка, що вся діяльність чиновника повинна будуватися виходячи з державних інтересів, і чиновник в разі необхідності повинен перечити монарху. У зв'язку з цими новими уявленнями про стійкість чиновника в захисті

---

<sup>42</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.38.

інтересів держави, яка неминуче була пов'язана з певним ризиком для його власного становища, виникло і вимога про необхідність привілейованого правового статусу для самого чиновника»<sup>43</sup>.

Ось ця якість заперечення проти волі начальника і є основною перевагою чиновника перед іншими публічними службовцями. І саме для його гарантованості чиновник наділяється якостями незмінності, нейтральності та іншими переважними ознаками касты чиновництва.

---

<sup>43</sup> Зуммер Р., Плюлер К.-Р. Указ.соч. – С.37.

### 1.2.3. Світові тенденції управління персоналом муніципальних служб

Абсолютно очевидно, що місцеве самоврядування функціонує в загальній системі публічної влади і виконує функції, схожі з функціями державних органів, тільки на місцевому рівні. Звідси робимо висновок, що служба в органах місцевого управління не може бути нічим іншим, як публічною владною діяльністю, а відповідно, різновидом публічної служби.

Справа не тільки в тому, що фактично органи місцевого самоврядування діють на підставі «делегування» їм функцій державних органів, справа в тому, що характер відносин у державі завжди є владним, так як всі, в тому числі і місцеві відносини управління вписані в загальні суспільні відносини в державі та жоден елемент не може випасти з цих відносин владарювання держави.

У Франції служба в органах місцевого самоврядування є державною службою. У Великобританії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична, але все це державна служба.

Сучасні світові тенденції у сфері управління персоналом на публічній службі в органах місцевого самоврядування виглядаються наступним чином:

- фінансові обмеження та демографічні тенденції становлять серйозні проблеми, вирішення яких муніципалітетам потрібно знайти найближчими роками й десятиліттями. Видається, що запорукою успіху є управління витратами на персонал;
- зусилля і вимоги, спрямовані на значне скорочення кількості персоналу та урізання пільг і надбавок в осіб, статус яких порівнянний із тими, хто працює в приватних фірмах;
- зусилля з метою досягти більшої гнучкості в безстроковому та строковому працевлаштуванні, із можливістю звільняти неефективних працівників, проводити реорганізацію тощо. У будь-якому разі кількість працівників державного сектора, зайнятих повний робочий день, останніми роками значно скорочувалася. І навпаки, чисельність працівників, зайнятих неповний робочий день, постійно зростає, особливо осіб передпенсійного віку;

- спостерігається тенденція до злиття муніципалітетів із метою створення більших і дешевших структур, особливо в тому, що стосується інфраструктури;

- дедалі більше цінують професійний досвід і показники роботи проти стажу та додаткових виплат, пов'язаних із сімейним станом працівника, що частково зумовлено положеннями колективних договорів;

- узгодження планів службового росту між муніципалітетами, а також зміцнення професійної мобільності та її підтримка;

- наявні відмінності між регіонами скорочуються, зокрема у питаннях зарплати й тривалості робочого дня;

- на перший план у муніципалітетах виходять державне врядування, управління та етична поведінка, засновані на формуванні цінностей, спрямованих на благо всього населення<sup>44</sup>.

Також відзначається тенденція до закріплення на практиці право на переміщення на публічній службі, із тим щоб надати посадовцям кращі й різноманітніші можливості для службового росту, водночас забезпечуючи безперервність, пристосовність та модернізацію публічних послуг.

Зокрема, спрощується й систематизується можливість для відрядження та інтеграції посадовців в органи і призначення на посади тієї ж самої категорії; можливість прямого переведення до інших органів, де створені потрібні умови для заміни посадовців таким чином, щоб пільги, надбані на посадах, зберігалися на місці, куди був відряджений посадовець, можливість заміни відсутнього посадовця на іншого, який працює за тимчасовим трудовим договором або лише на заміну, забезпечуються ширші можливості для праці неповний робочий день, надається допомога у професійній перепідготовці службовців, в установах де проходить реорганізація. Також застосовуються різні фінансові інструменти, спрямовані на заохочення до використання права на переміщення або полегшення вимушеного переміщення: підтримання максимуму заробітної платні для посадовців, змушених переміститися внаслідок реорганізації установи, де вони обіймали вищі посади; запровадження премій для посадовців, переміщених у зв'язку з

---

<sup>44</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/Рада Європи: 2013. – С.27.

реорганізацією своєї служби; запровадження компенсації за звільнення за власним бажанням.

Узагальнюється термінологія, що стосується професійної компетенції на публічній службі для однакового її застосування різними службовцями, працівниками.

В окремих країнах запроваджується колективна участь в отриманні частки прибутку в державному секторі. Так, премії, що ґрунтуються на колективних показниках діяльності, являють собою засіб винагородження публічних службовців, який дозволяє нагороджувати посадовців за індивідуальні та колективні досягнення та віддавати їм належне за їхню службу.

Ця система заснована на таких базових принципах:

- адміністрація визначає цілі, показники та результати, що мають бути досягнуті;
- адміністрація встановлює умови преміювання, які в постанові окреслено лише загальними рисами: фактичний стаж роботи посадовця, можливість преміювати посадовців, що працюють неповний робочий день, так само, як і тих, що працюють повний робочий день, можливість накопичення разом з іншими доходами, крім інших виплат за колективні показники діяльності;
- сума премії є однаковою для всіх працівників, незалежно від статусу і функцій;
- сума премії має бути «значною та слугувати хорошим стимулом».

Щодо місцевого самоврядування, то основними принципами в даному питанні є такі:

- кожен орган місцевого самоврядування визначає відділи, що мають право на отримання премії, цілі, що мають бути досягнуті, показники, що мають використовуватися, а також розмір премії;
- визначає максимальну суму премії.

Важливим є також регламентація призначення на посаду публічного службовця та поліпшення умов роботи тих працівників органів місцевого самоврядування, що були найняті за тимчасовими трудовими договорами. Подібні тенденції забезпечують:

- спрощення зміни статусу працівника на постійно працевлаштованого, якщо він обіймає одну з тих посад, що дійсно потрібні на постійній основі, – це стосується працівників, які протягом

тривалого часу працювали в одній організації. У цьому разі їхні тимчасові трудові договори автоматично перетворюють у безстрокові трудові договори;

- можливість отримати статус посадовця за певних умов. До прикладу, працівникам, які працюють в адміністрації за строковим або безстроковим трудовим договором на посаді, що існує постійно;

- чіткіше визначено випадки, коли працівників можна наймати за тимчасовими трудовими договорами, особливо коли йдеться про вимоги до подовження терміну дії таких договорів;

- оновлюються методи управління в тому, що стосується оцінювання, навчання, оплати за результатами роботи, вимог до розірвання трудових відносин, соціальних прав.

В багатьох європейських країнах особлива увага спрямована на гендерну рівність. Встановлюється відсоткове значення публічних службовців жіночої статі. Адже, до прикладу у Франції, тоді як жінки становлять 60% французьких публічних службовців, лише 10% вищих публічних службовців є жінками. Тому у Франції одна з цілей законодавства – надати змогу більшій кількості жінок обіймати вищі посади на публічній службі загалом та в організаціях місцевого самоврядування зокрема.

#### **1.2.4. Міжнародний досвід підбору персоналу на публічну службу**

Порядок підбору персоналу і політика управління персоналом багато в чому визначають якість публічного управління і самої держави в цілому.

Загальноновизнаними є два способи підбору персоналу на публічну службу - система здобичі і система заслуг.

Система здобичі полягає в тому, що перемигши на виборах президент країни вважає цілком заслуженим поставити на всі державні посади своїх сторонників. Це оперативна та ефективна система захоплення влади і її утримання, але вона недовговічна з огляду на неспроможність такого апарату створити умови нормального функціонування економіки в державі. Негативні наслідки для країни системи здобичі як способу комплектування публічної служби керівними кадрами проявляється у вигляді поступового виродження якості посадових осіб.

Система заслуг передбачає, що на публічні посади приходять особи, які перемогли на організованих відкритих і незалежних конкурсах з підбору фахівців.

І континентальна, і англосаксонська правові системи відійшли від схеми здобичі під час підбору персоналу на публічну службу.

Відбір кращих сил суспільства для роботи на публічній службі по системі заслуг є одним з основних апаратних способів вдосконалення якості управління державою, недопущення виродження системи управління в країні.

Основною відмінністю системи заслуг від системи здобичі є спеціальні вимоги якості публічного службовця, його кваліфікація в галузі управління. При системі здобичі кваліфікація публічного службовця не є визначальним критерієм вибору посадовця, важливішим в цьому випадку критерієм є можливість керівника здійснювати реальний контроль за такою особою. Важливим досвідом французької системи організації підготовки і відбору персоналу на публічну службу, яку ми розглянули раніше, є обов'язкове отримання спеціалізованої освіти для служби поряд з загальною освітою. У Франції така освіта надається в Національній адміністративній школі.

Критерій демократичності або критерій доступності посад публічної служби для вихідців з усіх верств суспільства при схемі здобичі можна проілюструвати історичними прикладами. Великий реформатор Петро I залучив для роботи в своєму державному апараті А.Д. Меншикова, сина придворного конюха, який став пізніше «безрідним напівдержавним володарем». При підборі в свій державний апарат осіб незнатних, керівник держави має можливість достатньо вільно з ними справлятися, карати й милувати, а при необхідності і розправлятися. Зокрема в кінці свого життя Меншиков був засланий до Березова Тюменської області, оскільки виявилось, що за час його служби на Російську державу на його особистих рахунках за кордоном набігла сума, рівна бюджету Російської імперії. Подібний же історичний приклад можна ілюструвати і рішенням Наполеона призначити міністром поліції колишнього злодія Франсуа Відока.

Тому ми не можемо говорити про демократичність відбору виходячи лише з можливості доступу до публічної служби широко кола осіб.

Історично система здобичі виникла першою і в окремих країнах досі застосовується, але напрямок історичного прогресу лежить в площині руху до системи заслуг. Починаючи з реформ Маколея в Великобританії (1834 г.) світ поступово перейшов на більш відкритий, демократичний спосіб підбору персоналу. Особливо наочно історично неминучий процес переходу від системи здобичі до системи заслуг можна простежити на прикладі розвитку цього процесу в США.

Система здобичі в США, як вважається, веде свій початок від президента Д. Вашингтона, а його наступники її укріплювали. У 1829 році президент США Джексон сформулював доктрину: «всі державні посади настільки прості, що будь-яка людина може з ними впоратися». Звідси основною вимогою до особи при вирішенні питання про заміщення державної посади стала особиста відданість президенту або іншій особі, від якої залежало призначення на державну посаду. Професійні якості такого кандидата стояли на другому місці. Кожен наступний президент в США вважав своїм природним правом після перемоги на виборах компенсувати свої витрати за рахунок наявності у державній скарбниці США свого представника. Для цього він призначав на посади державного апарату осіб, яким був зобов'язаним своїм успіхом на виборах.



Крім того, вважається, що етнографічною особливістю мислення американського народу є його уявлення про першість підприємливості, про те, що найкраща людина - це той, хто має свій власний бізнес. У цьому випадку людина відчуває себе господарем, може вільно будувати режим своєї праці і побуту, ні перед ким не відповідати, благополуччя залежить виключно від її працездатності, він може ризикувати на свій розсуд в бізнесі. У цій системі цінностей працювати на державній посаді є останньою справою для дієвої людини, бо на державній посаді необхідно підкорятися всім начальникам, режим дня суворо регламентований, зарплата фіксована, а будь-який ризик на роботі може спричинити позбавлення посади.

Однак від усвідомлення необхідності відмови від системи здобичі та переходу до системи заслуг, побудованій на відборі найбільш здібних і кваліфікованих претендентів на державні посади, був необхідний психологічний поштовх.

Таким поштовхом в США стали події 1881 року, коли в США в результаті президентських виборів переіміг президент Д.А. Гарфілд. Вважаючи, що в силу правил системи здобичі він може вільно розпоряджатися державними посадами і капіталами, він призначив на ряд державних посад своїх прихильників на виборах. Однак один з таких чиновників, Ч. Гіто, виявився настільки невдоволеним новою посадою, що застрелив свого патрона. Цей факт сколихнув громадську думку в США, і в 1883 році тут був прийнятий закон Пендлтона, який реформував всю систему комплектування кадрів держави, і яка, по суті, діє до сих пір.

Зовнішніми проявами системи заслуг стало:

- поява установи спеціалізованого державного органу для підбору кадрів на державну службу, своєрідного міністерства державної служби, яке в США отримало назву Комісії цивільної служби. Ця Комісія є першим в історії США незалежним агентством, яке під назвою Управління кадрової служби (УКС) діє до сих пір. Встановлювалося, що ніяке міністерство не може саме собі підбирати кадри, минаючи УКС, а це відразу підірвало можливість корупції, відомчого заняття публічної посади.
- претенденти на державні посади повинні ознайомитись з посадовими вимогами, здати письмові та інші іспити на відповідність державній посаді (в Англії відомий прийом екзаменації претендента,

названий «конкурсом ножа і вилки», а в США - перевірка працівника під назвою «діловий ланч »).

- придатність претендента на державну посаду визначає конкурсна комісія УКС.

- спори щодо процедури і суті конкурсного відбору вирішуються в спеціалізованих адміністративних судах і в судах загального права з можливістю будь-якого претендента знайомитися з матеріалами конкурсного відбору.

- встановлено класифікація державних посад, побудована за такими принципами, що вона сама по собі є стимулом державному службовцю для підвищення своєї кваліфікації і просування по службі, це досягається чітким поділом рівнів службовців за стажем служби, рівнем оплати праці, обмеженням перебування на посаді за терміном перебування без просування і т.д.

Таким чином, закон Пендлтона перегорнув сторінку в історії способів підбору персоналу на публічну службу в США. Принцип відбору кадрів за професійними ознаками і якостями взяв гору. Однак і до теперішнього часу в світі, мабуть, немає держави, яка застосовувала лише один із зазначених способів. У реальності практично в будь-якій державі застосовуються і той і інший способи, відмінність стосуються лише в їх співвідношенні. Так, в США за класифікацією посад тільки посади від 1-го до 15-го рівнів є посадами конкурсними, а посади від 16-го до 18-го рівнів досі є посадами, які заміщує особисто президент США.

Звичайно, і систему заслуг можна зіпсувати або не вміти нею користуватися. Тобто в кінцевому рахунку все визначається рівнем самих людей, їх культурою, сумлінністю<sup>45</sup>.

Цікавий приклад правового регулювання системи заслуг закріплений в законі Японії: для участі в конкурсі потрібно обов'язково входити в список кандидатів для набору на державні посади; зарахування на службу проводиться тільки з осіб, внесених до списку кандидатів, причому «один приймається з п'яти бажаючих, які отримали найвищі бали на іспиті». Такий же принцип застосовується і при підвищенні по службі. Навіть керівники, які мають право прийому на державну службу,

---

<sup>45</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.50-52.

зобов'язані направляти запит до Палати у справах персоналу про включення кандидата в списки прийому на службу та підвищення по службі і отримати повідомлення Палати про згоду на включення кандидата в цей список.

Право заняття посад відповідного рівня залежить і безпосередньо від рівня освіти. Це перша умова компетентності. У Франції воно прямо пов'язується з кваліфікацією державних службовців. Іспити державного службовця є необхідною умовою для підтвердження його компетентності, і є необхідною умовою для виконання своїх обов'язків. В Японії передбачено два види іспитів - «з метою набору» або «з метою просування по службі» у тім, допускається набір і без проведення іспиту.

### 1.2.5. Сучасні системи регулювання публічної служби

Створення спеціального державного органу, який займається питаннями організаційного забезпечення нормального функціонування публічної служби, є важливим завданням держави. В дійсності цю функцію держави виконують абсолютно різні державні установи в залежності від форми держави, форми влади та історичного моменту.

Спеціальні органи з державного управління персоналом є в більшості країн. Так Комісія з питань державної служби в Канаді є спеціалізованим державним органом з наступними повноваженнями: 1) виконувати виняткові повноваження з призначення або забезпечення призначення осіб на державну службу або контроль внутрішніх призначень державної служби; 2) проводити розслідування і ревізії; 3) застосовувати законодавство до політичної діяльності службовців та заступників керівників. Незгода з рішенням Комісії призводить до звернення в суд з питань кадрового забезпечення державної служби. Статус, повноваження та адміністративний процес в Трибуналі з питань кадрового забезпечення державної служби в Канаді врегульовано найбільш послідовно і системно<sup>46</sup>.

Весь комплекс питань організації державної служби в США, крім вирішення спорів, в США виконує Управління кадрової служби. Функції адміністративних трибуналів в США виконує Рада із захисту системи заслуг.

В Японії також створено спеціальний орган (Палата у справах персоналу при Кабінеті міністрів з офісами на периферії), який відокремлений від решти міністерств. Це спеціалізований орган, незалежний від міністерств, так само як це було зроблено і в американському законі Пендлтона. В Японії Палата у справах персоналу призначена для здійснення справедливого виконання своїх повноважень по відношенню до державних службовців як за допомогою встановлення системи посад і службових категорій, проведення іспитів, призначення і звільнення, проведення навчання, контролю за відповідним службовим

---

<sup>46</sup> Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах. Учебное пособие. В трех частях / Под общ. ред. И.Н. Барцица. Часть III. Канада, Япония. – М.: Изд-во РАГС, 2005, С.8-68.

становищем публічного персоналу, застосування стягнень, так і захистом їхніх інтересів при вирішенні скарг.

У цих питаннях встановлена виключна компетенція Палати, крім випадків звернення державного службовця до суду. Палата складається, з трьох членів та нагадує склад звичайного адміністративного трибуналу. Призначення членів Палати здійснюється кабінетом міністрів країни за згодою обох палат парламенту і підтверджується імператором. Незважаючи на наявність Президента Палати, прем'єр-міністр Японії здійснює спрямування справ щодо персоналу кожного державного органу управління. Також в компетенції саме прем'єр-міністра комплексне планування, координація і контроль діяльності відомств при підвищенні кваліфікації кадрів, що в Японії об'єднується поняттям «потенціал» державного службовця. Міністерство не вирішує кадрові питання безконтрольно, хоча і в кожному органі держави передбачені обов'язкові керівники кадрових служб.

Право призначення на державні посади належить в Японії, за загальним правилом, «керівникам установ при відомстві прем'єр-міністра і міністерствах». Тільки за списком підконтрольних посад призначення проводить керівник цих органів. При цьому закон містить ще й спеціальні вказівки на право делегування права призначення, «тільки вищим з підлеглих їм службовців». Право призначення керівників установ при відомстві прем'єр-міністра і міністерствах належить міністрам. У такому ж порядку відбувається і тимчасове припинення роботи персоналу, їх відновлення на роботі, відставка і звільнення.

Розслідування з питань, пов'язаних з управлінням персоналом проводить сама Палата з питань персоналу або призначені нею особи. Тимчасове припинення роботи службовцями, їх відновлення на роботі, відставка і звільнення здійснюються особою, яка має право призначення на посади, а це керівники підрозділів міністерств, як це було зазначено вище.

У Великобританії передбачається, що спеціалізоване керівництво кадрами державної служби відає міністр у справах державної служби, але кадрами дипломатичної служби відає державний секретар.

У ряді країн англосаксонської системи права спеціалізованим органом з питань персоналу є органом держави другого рівня, не міністерство, а відомство при міністерстві. Так, відповідно до прикладу

Швейцарії, «федеральне відомство кадрів» підпорядковане департаменту фінансів і митниць в Швейцарії.

Але більш характерною є така схема організації органів управління персоналом, коли основні питання управління персоналом знаходяться в руках або самого прем'єр-міністра, або глави держави. Так, в Аргентині передбачено, що управління Корпусом державних службовців здійснюється президентом за допомогою Секретаріату публічної служби.

На органи державного управління в галузі публічної служби повинні покладатися завдання:

1) складання розкладу посад, необхідних для забезпечення виконання відповідних функцій держави, що реалізуються при функціонуванні державного апарату, з тим, щоб жодна функція держави не залишилася без охоплення;

2) формування чітких вимог до кожної посади у вигляді посадових інструкцій або стандартів діяльності;

3) проведення конкурсу чи інших заходів для заміщення державних посад;

4) контроль за точним виконанням повноважень особами, що заміщують державні посади;

5) вирішення питань стимулювання і відповідальності осіб, які займають державні посади;

6) вирішення спорів, пов'язаних з виконанням обов'язків державної посади. Як бачимо, це дуже великий обсяг державних обов'язків. Звісно ж, для їх виконання необхідний спеціалізований державний орган.

### 1.2.6. Міжнародні аспекти проходження публічної служби

Представлені раніше країни мають різні характеристики організації управління персоналом на публічній службі. Далі будуть розглянуті основні світові тенденції щодо проходження служби: від випробувального терміну при зарахуванні на публічну службу до відставки і пенсійного забезпечення.

*Випробувальний термін.* Випробувальний термін в більшості випадків встановлюється суб'єктивно, або не встановлюється взагалі. Наприклад, випробувальний термін в Японії становить шість місяців і встановлюється по відношенню до всіх службовців. Цей термін може бути і більшим, але за рішенням Палати у справах персоналу. Допускається прийом на державну службу тимчасово на строк не більше шести місяців.

Уміння якісно виконувати свої обов'язки не залежить ні від випробувального терміну, ні від його тривалості, адже порушення бувають і у досвідчених службовців.

Правовий сенс випробувального терміну полягає в можливості адміністрації звільнити особу, що не витримала випробувального терміну, без дотримання встановлених законодавством гарантій і компенсацій.

*Основні обов'язки державних службовців.* Основні обов'язки і права державного службовця визначаються посадою. Посада - це категорія для поділення компетенції державного органу між фізичними виконавцями, вона являє собою сукупність прав і обов'язків, тобто повноваження.

Закон про державну службу Японії вимагає від публічного службовця присяги перед Верховним судом Японії, після чого він буде допущений до виконання своїх обов'язків. Слід зазначити, що такий ритуал має невелике правове значення.

Службовці повинні нести службу в якості слуг всього народу та громадських інтересів, а при виконанні службових обов'язків докладати всіх зусиль і приділяти серйозну увагу службі. Пункт 1 Кодексу етики державної служби в США вимагає ставити інтереси держави вище інтересів окремих осіб, партій і відомств<sup>47</sup>.

Хороший принцип правового регулювання закріплений в швейцарському законі: проголошення особистого характеру публічної служби, тобто ніхто не може підміняти посадових осіб, а посадова особа не може делегувати комусь свої обов'язки. Що стосується делегування

---

<sup>47</sup> Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. – М.: «Прогрес», «Универс», 1993. – С.294.

повноважень між працівниками державного апарату, то таке делегування поширене в законодавстві достатньо широко.

Важливою характеристикою діяльності публічного службовця на державній посаді є його ідеологічні переконання. Колектив тим сильніший і організованіший, чим більше він об'єднаний єдністю мислення і духу.

За статутом Римської курії службовці «становлять співтовариство праці, що відрізняється єдиним піднесеним духом». Тобто юридично закріплена єдина мета служби - служіння ідеалам. Можливо тому службовці Ватикану так якісно працюють. Це відрізняє правове регулювання публічної служби в релігійних державах.

В Японії службовець «зобов'язаний використовувати для виконання своїх службових обов'язків весь робочий час і вся увага, пов'язані зі службовими обов'язками, і займатися тільки службовими обов'язками, що містять таку відповідальність, нести яку має уряд». Тут прямо заборонено державному службовцю сумісництво за винятком ситуацій землетрусів, пожеж та інших стихійних лих.

Законодавство Японії зазначає: «якщо службовець поєднує офіційну посаду, йому забороняється отримувати за це заробітну плату». Справа не в економії зарплати, а в обов'язку службовця приділяти роботі весь свій час.

Одночасно обов'язок посадових осіб надавати взаємну допомогу і замінити один одного на своїй роботі прямо закріплений в законодавстві Швейцарії. Звичайно, взаємозамінність суперечить персональній відповідальності, але в цій системі права за помилки державного службовця відповідає державний орган.

Вимоги до поведінки державного службовця визначаються іноді досить точно. Так, в Бразилії вони визначаються декретом президента Республіки Бразилія «Кодекс професійної етики публічного службовця федеральної виконавчої влади». Розділ I «Правила Належної поведінки публічного службовця», розділ II «Основні обов'язки публічного службовця», розділ III «Заборони публічного службовця» містять вимоги належної поведінки публічного службовця. В Кодексі передбачено, що будь-яке суспільство, відповідно до приписів Конституції, її положень і традиційної доктрини адміністративного права переконане в необхідності поведінки своїх службовців принципам, які суворо відповідають стантартам моралі і етики.



Найчастіше законодавство містить невизначені формулювання щодо обов'язків публічного службовця. Так, законодавство Японії визначаючи основні критерії службового положення, дисциплінарних стягнень та гарантій говорить, що службовці «повинні бути справедливими», публічному службовцю забороняються конфліктні дії при виконанні своїх службових обов'язків.

Подібні формулювання дозволяють виявляти більшу ступінь суб'єктивності в поведінці службовця. Такі формулювання допускаються і в законодавстві Швейцарії. До прикладу, широко сформульовані обов'язки державного службовця: вірно і сумлінно виконувати свої обов'язки, робити все, що відповідає інтересам Конфедерації, і утримуватися від всього, що шкодить їм. Важливою особливістю швейцарського законодавства є зв'язок державного службовця з місцем його проживання. Передбачається обов'язок посадової особи проживати в службовому приміщенні і платити за нього. Обов'язок займати службове приміщення виходить з державно-владного характеру повноважень посадової особи, чіткого розмежування особистого і службового, розмежування особистої і державної власності. З цим же пов'язаний і обов'язок щодо носіння службового одягу публічного службовця.

Французьке законодавство також передбачає, що службовець повинен весь свій час віддавати службі, разом з тим він передбачає і можливість отримання прибутку під час служби, так як забороняє приватну діяльність, яка приносить дохід, крім культурної, наукової або дослідницької діяльності. У ряді статей передбачається суміщення робіт: виділяються головна і інша робота, особливо для осіб, що мають неповний робочий день на головній роботі.

Подібні формулювання містяться в статуті Римської курії: «вони не можуть бути зайняті на приватних роботах в свій робочий час» (ст. 20). Стаття 42 статуту Римської курії забороняє службовцям «займатися в службовий час роботами, що не входять в коло службових обов'язків». Також в цій статті заборонено «приймати сторонніх осіб на робочому місці»: «зберігати за межами місця роботи особисті записи, що стосуються питань відомства», а також «при виконанні службових обов'язків діяти прямо або побічно в особистих інтересах»<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.63-64.

### 1.2.7. Обмеження, пов'язані з публічною службою

Зазвичай правовий статус державного службовця містить обмеження, обумовлені характером служби. В першу чергу серед обмежень прав громадянина, що є державними службовцями, обмежуються його політичні права. Політичні права державних службовців обмежені рамками правової системи в країні. Так, в швейцарському законодавстві чітко проведено принцип поділу громадських і державних обов'язків. Обмежені особисті права щодо участі в громадських рухах, інші роботи є сумісними з федеральною службою тільки в тій мірі, в якій не шкодять виконанню службових обов'язків.

У країнах англосаксонської системи права спеціальними законами визначено сумісність мандата державного службовця з мандатом депутата представницького органу влади. Існують обмеження права виступати на мітингах, голосувати і т.д. Не мають обмежень на політичні висловлювання і страйки тільки нижні шари публічних службовців.

Обмеження приватного підприємництва закріплюються в законодавстві зарубіжних країн скрізь. В Японії прямо закріплені в законі такі обмеження. Прямо заборонена активна участь в політичних партіях. Службовець не може ставати кандидатом на публічну посаду, заміщати шляхом публічних виборів, тобто не володіє пасивним виборчим правом. Протягом двох років після залишення публічної служби він не може займати посади та отримувати прибуток в організаціях, якщо їх діяльність пов'язана з колишнім місцем служби державного службовця.

Закон надає право тільки прем'єр-міністру і керівнику відомства, де працює державний службовець, дати дозвіл на суміщення державної служби на роботу в подібній організації. Тобто вищі посадові особи мають право звільняти посадовців від обмежень, які стосуються сумісництва на державній службі, щодо інших порушень на заборону отримувати прибуток, то їх порушення може стати підставою притягнення до кримінальної відповідальності у вигляді позбавлення волі до трьох років з залученням до примусової праці. Обмежені можуть бути також і профспілкові права. Службовцям поліції, службовцям Агентства безпеки на морі і в тюрмах заборонено брати участь в профспілках, іншим це

право обмежується в залежності від їх контрольних службових обов'язків за посадою. Причому реєстрація таких організацій службовців здійснюється прямо в Палаті у справах персоналу.

Закон докладно регулює вимоги до статуту такої організації. Ці профспілки можуть вести переговори про укладення колективного договору, з питань умов праці, про заробітну плату і т.д. Участь публічного службовця в страйку, саботажі та інших конфліктних діях заборонена.

Статус публічного службовця пов'язаний із статусом представника державної влади, що відображається в швейцарському законодавстві, де посадовій особі заборонено оголошувати страйк або підбурювати до нього. Також вимагається від публічного службовця така поведінка на службі і поза нею, яка викликала б довіру і повагу, яких вимагає його посадове становище.

В той же час, специфіка правового статусу державного службовця в країнах з соціалістичною системою права призводить до того, що профспілки державних службовців тут не заборонені.

### 1.2.8. Світові тенденції щодо стимулювання публічних службовців

Головним організаційним стимулом з підвищення якості праці для державного службовця є класифікація. Класифікація державних службовців у Франції - найскладніша: посаду, штат (це сукупність службовців, регульованих одним і тим же особливим статутом і здатних претендувати на отримання тих же рангів), всередині штату посади об'єднані в чини, ранги, категорії А, В, С, D; ранги діляться на розряди (класи прирівнюються до рангу, коли вони отримуються в порядку, встановленому для підвищення в рангу), положення. Своєрідною якістю французького законодавства є і законодавче закріплення списків професійної придатності та професійної цінності кандидатів на державні посади.

Особливістю французького законодавства є надзвичайно динамічний характер служби. Державний службовець не може не рухатися вперед, не підвищувати свою кваліфікацію і не зайняти через певний проміжок часу більш високий рівень в своєму штаті. Якщо службовець з яких-небудь причин відмовляється від підвищення на вищий щабель служби він може бути виключений зі списку посадовців для підвищення. Вимагається що кожен службовець, який одержує підвищення в ранзі, зобов'язаний прийняти посаду, яка йому пропонується в його новому ранзі.

Головним матеріальним стимулом підвищення якості праці публічного службовця є рівень платні.

Зарплата є природним стимулом державному службовцю для належного виконання ним своїх обов'язків і для зростання в кваліфікації і по службі. Кращим же способом регулювання є шкала заробітних плат в США, що приводиться в спеціальному збірнику, оскільки пряме закріплення таких ставок і відкрите їх опублікування зменшують можливості спекуляцій на такому серйозному для службовця питанні, створює надійні стимули зростання і підвищення кваліфікації службовцям. У законодавстві США найбільш простим чином вирішене питання і про рівні службової драбини, в той час як в законі Японії відсильна норма до Правил заробітної плати передбачає наявність в цих правилах розрядів, службових класів державних службовців, надбавок за надмірну роботу:

роботу в нічний час і вихідні дні. Хорошим принципом в Японії є і правило, за яким «реєстр заробітної плати повинен зберігатися так, щоб Палати в будь-який час могли перевірити його».

У період проходження державної служби Палата у справах персоналу в Японії може перевіряти, коли це їй вважається за необхідне, реєстр заробітної плати і вносити в нього виправлення, коли вона визнає це необхідним.

В Японії службовець може звернутися з вимогою вжиття адміністративних заходів щодо умов його праці або оплати в Палату у справах персоналу, в компетенції якої проведення розгляду за скаргою службовця. При цьому Палата зобов'язана виходити із завдання «збільшення потенціалу службовця».

### 1.2.9. Світові стандарти відповідальності публічних службовців

Публічна служба - це служба громадська, публічна, і вона не може бути вилучена з-під контролю суспільства на всіх етапах її проходження. Специфіка правового статусу державного службовця, посадової особи полягає в тому, що презюмується свобода його дій в рамках його компетенції. Таким чином, ця особа набуває іноді надзвичайно важливі для людей повноваження.

Підпис державного службовця в деяких особливо важливих для держави випадках вимагає свого підтвердження іншими державними органами, так, міжнародні договори спочатку парафують, потім ратифікуються представницькими органами.

Свобода дій державного службовця від імені держави і можливі у зв'язку з цим зловживання змушують створювати систему контролю за діяльністю такого чиновника як з боку влади, так і з боку народу. Такий контроль може бути організований різними способами: періодично публікуються для загального відома звіти державних службовців про виконану ним на посаді роботу, деклараціями про доходи та майновий стан, правом громадянина викликати державну посадову особу в адміністративний суд для розгляду правомірності його поведінки на державній службі і т.д.

Підставою відповідальності є дисциплінарний проступок. Відповідальність може застосовуватися в порядку підпорядкування, в порядку дисциплінарної процедури або в порядку процедури в адміністративних судах. Кращою формою такого контролю є суди адміністративно юстиції.

Надання відомостей про доходи державного службовця як спосіб боротьби з корупцією в законодавстві закріплено широко. Заборона корупції, хабарів, подарунків закріплений в швейцарському законодавстві, США, Японії.

Швейцарське законодавство зобов'язує посадову особу сумлінно і розумно виконувати службові накази своїх начальників, відповідальність за які несе начальник. А ось в суд він може йти тільки з дозволу компетентного органу.

Конфедерація відповідає перед третіми особами за зміст спеціальних постанов федерального права, але в цьому випадку вона подає скаргу до суду проти винної посадової особи. Це право позову Конфедерація зберігає і після припинення службових обов'язків посадової особи. З цим пов'язані і наслідки відповідальності державних службовців.

В Японії дисциплінарні стягнення застосовуються тією ж особою, яка мала і право найму. Важливою гарантією прав службовця є вимога закону про обов'язкове надання особам, що приймають дисциплінарні заходи службовцем письмового пояснення про причини дисциплінарного проступку. До серйозних заходів відносяться, зокрема, скорочення заробітної плати, зниження, тимчасове відсторонення від посади, звільнення і подібні заходи.

Французьке законодавство містить широкий набір заходів стягнення, що дозволяє варіювати покарання без зайвої жорстокості, але з можливістю м'якої деталізації їх застосування, відстрочки виконання покарання. За французьким законом державний службовець пенсії може бути позбавлений і після виходу на пенсію. Термін рецидиву збільшений до 3 або 5 років. Стягнення можуть застосовуватися як основні, так і додаткові, одним з яких є виключення зі списку для підвищення в посаді. Серед стягнень перевага надається заходам економічного покарання (припинення виплат всіляких винагород). Саме призначення покарання обумовлено попереднім висновком дисциплінарного ради, що очевидно виключає суб'єктивний характер застосування покарання уповноваженим органом.

Кількість та ефективність механізмів контролю суспільства за службовцем показує ступінь демократичності суспільства. Демократичність полягає в ступені участі громадян в загальних справах.

Одним з таких механізмів є суди адміністративної юстиції, дисциплінарні суди, які є ефективним способом участі громадян у контролі за якістю державної служби. Громадянин, який в порядку адміністративного позову виступає стороною в адміністративному трибуналі, набагато послідовніше службовців в захисті своїх інтересів і інтересів суспільства, ініціативний і безкомпромісний. Тому суди адміністративної юстиції з питань публічної служби необхідні.

Адміністративний суд з питань державної служби в США виділився з Комісії з цивільної служби саме тому, що так простіше забезпечити

неупередженість суддів. У Канаді для цих цілей існує трибунал з питань кадрового забезпечення.

У Франції висока роль в цих питаннях належить паритетним адміністративним комісіям. Паритетна адміністративна комісія засідає в якості дисциплінарного органу.

В Японії передбачені тільки чотири види дисциплінарних стягнень: звільнення, припинення перебування на посаді, скорочення заробітної плати, попередження.

Розслідування з питань, пов'язаних з управлінням персоналом в Японії, проводить сама Палата у справах персоналу або призначені нею особи. Тимчасове припинення роботи службовцями, їх відновлення на роботі, відставка і звільнення здійснюються особою, яка має право призначення на посаду.

Декрет Президента Республіки Бразилія, яким затверджено «Кодекс професійної етики публічного службовця федеральної виконавчої влади» в розділі II «Комісії з етики» передбачає, що в кожному органі і установі Федеральної публічної адміністрації, як державному, так і залежному від держави, так само як і в будь-якому органі і установі, який виконує функції, делеговані публічною владою, повинна бути створена Комісія з етики, діяльність якої спрямована на регулювання і сприяння професійній етиці службовця щодо осіб і публічної власності і яка уповноважена на ведення конкретного звинувачення або розгляд справ, щодо дисциплінарної відповідальності.

Кожна Комісія етики, що складається з трьох публічних службовців та відповідних заступників, може порушувати провадження за актами, фактами і поведінкою, що розглядаються як порушення етико-професійних принципів або норм

Федеральний закон про відповідальність державних службовців Мексики містить досить детальний перелік порушень і процедур відновлення законності в діяльності державних службовців Мексики.

В Ізраїлі склався звід прецедентного права на базі рішень Верховного Суду. Виступаючи в якості Вищого суду справедливості Верховний суд приймає як суд першої і останньої інстанції скарги громадян на дії урядових органів, установ і офіційних осіб.



### 1.2.10. Тенденції в галузі підготовки фахівців публічної служби

Підготовка управлінських кадрів - справа державної важливості. Воно здійснюється в розвинених країнах через спеціальні школи управління.

Вперше думка про необхідність створити школу, яка б готувала кадри для державного адміністративного апарату, виникла у Франції в 1848 році, коли була створена Національна адміністративна школа, яка проіснувала один рік. У 1945 році Тимчасовий уряд, який очолював генерал Де Голль, видав декрет, згідно з яким створювалася Адміністративна школа з завданням готувати кадри для роботи в Державній Раді Франції, для дипломатичної кар'єри, для державної фінансової інспекції, для префектур і інших державних служб. У 1993 році Адміністративна школа в зв'язку з політикою децентралізації була частково переведена з Парижа до Страсбурга. 75 відсотків її випускників працюють на державній службі.

Адміністративну школу останнім часом багато критикують. В першу чергу відзначається своєрідна кастовість: учні складають когорту людей, яка займає ключові пости в адміністрації Франції. Когорта ця складається поступово і попасти в неї вкрай важко. З одного боку, добре було б, якби учень Школи до надходження вже мав досвід адміністративної роботи, але з іншого боку, з віком формуються політичні переконання, і вони можуть вплинути на прийняття того чи іншого рішення, а Державна Рада повинна служити тільки державним інтересом.

У будь-якій країні повинна існувати система, яка готувала б кадри для роботи в державній адміністрації. Зазвичай такі структури існують.

У Бразилії спробували перейняти досвід французької Національної адміністративної школи. У 1986 р Міністерство управління в рамках проведеної тоді адміністративної реформи створив Національну школу публічної адміністрації. Завданням спеціальної школи адміністрації було вирішення таких проблем: забезпечення адміністративної наступності, ліквідація лобістського втручання в публічну адміністрацію і необхідність надавати більшу прозорість і технічну якість процесу формування публічної політики.

Призначення на посаду та зайняття посади ставилася в залежність від закінчення цих курсів з хорошими оцінками, в рамках подібних традицій міжнародних урядових шкіл і авторитетних бразильських

установ, таких як Ітамараті (дипломатична школа) і школа посадових осіб Збройних Сил<sup>49</sup>.

Незважаючи на різноманітність стилів державного управління в державах світу, власні шляхи становлення практики підбору, ротації та підготовки посадовців, проблема підвищення якості роботи державних службовців актуальна для усіх без винятку країн. Одним з шляхів вирішення вказаної проблеми може бути запозичення й адаптація до реалій конкретної країни позитивного досвіду в певній сфері діяльності іншої країни чи міжнародної спільноти. Актуальність запозичення міжнародного досвіду полягає в тому, що реформування системи управління з метою оптимізації діяльності державних службовців усіх рівнів буде ефективним лише за умов значного підвищення рівня їх професіоналізму. Це передбачає удосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також забезпечення їх постійного професійного розвитку, в тому числі, й шляхом самоосвіти, У зв'язку з цим корисно було б звернутися до міжнародного досвіду в зазначеній сфері.

Україна поступово інтегрується в Європейський простір. Однією зі сфер, яка викликає найжвавішу наукову та суспільну дискусію, є інтеграція усіх рівнів освіти. Серед основних питань Болонського процесу та парадигми навчання упродовж життя (безперервної освіти) значне місце відводиться професійному навчанню фахівців, зокрема, й державних службовців. Актуальність цього питання важко переоцінити на сучасному етапі розвитку України, оскільки саме на державних службовців, як упровадників державної політики, покладені обов'язки подальшого реформування держави.

Однією з ключових проблем професіоналізації державної служби та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів публічного адміністрування є реформування законодавства України згідно до вимог законотворчої діяльності Європейського Співтовариства. Міжнародні спостерігачі наголошують на занадто повільному темпі цього процесу. Проаналізувавши наявні проблеми, фахівці ЄС визначили стратегічні напрями їх розв'язання. На сьогодні Україні необхідно забезпечити:

---

<sup>49</sup> Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 1 / Под ред. А.А. Демина. – М.: Книгодел, 2010. – С.82.

- європеїзацію національних типів управління через законодавство ЄС;
- європеїзацію робочої діяльності національних посадових осіб як складову процесів переговорів, прийняття рішень та їхньої реалізації;
- європеїзацію національних типів управління та державної служби через адміністративну співпрацю;
- європеїзацію національного закону про державну службу та національної кадрової політики через прецедентне право Європейського суду та створення мереж<sup>50</sup>.

Визначенні напрями повною мірою стосуються також забезпечення самоосвіти державних/публічних службовців. Для успішного впровадження досвіду ЄС, наприклад, досвід діяльності Європейського бюро з відбору персоналу та Європейського інституту державного управління необхідно не тільки законодавчо закріпити функціонування подібних інституцій і прописати механізми та процедури їхнього функціонування, а й наповнити їх діяльність змістом, забезпечити відповідно підготовленим персоналом, а також забезпечити доступність і попит на освітні послуги, які вони надають, серед усіх ланок державних службовців, особливо нижчої. Виконання останньої вимоги, мабуть, буде найважчою, оскільки успішність її втілення багато в чому залежить від освітнього менталітету посадовців, а його формування, орієнтуючись на загальноєвропейські цінності, справа довгострокова та клопітка.

Успішне вирішення цієї проблеми можливе, але воно потребує реорганізації діяльності не тільки державної служби, але й системи освіти в цілому, в перенесенні акцентів у навчальному процесі з прямої передачі знань на формування умінь і навичок, які знадобляться в майбутньому для самостійного оволодіння знаннями (вимоги Болонського процесу, досвід Японії).

Наступною важливою проблемою під час впровадження позитивного міжнародного досвіду в практику державної служби в Україні є однакове розуміння ключових понять і категорій. Розуміння поняття самоосвіти як таке та самоосвіти державних службовців не однакові в міжнародному правовому полі та освітньому просторі й в Україні. Більше

---

<sup>50</sup> Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ.. О.М.Шаленко / Д. Боссарт, К. Деммке. – К.: Міленіум. 2004. – С. 87.

того, в українському законодавстві поняття самоосвіти та самоосвіти державних службовців не визначені як такі. Також у вітчизняному законодавстві про державну службу не відображаються в повному обсязі сучасні тенденції щодо самоосвіти як такої та самоосвіти державних службовців зокрема. Так, у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні щодо державної служби не врегульовані належним чином питання:

- створення системи неформального та неофіційного професійного навчання державних службовців (стандарти ООН в розвитку людства в XXI столітті);
- визнання базовою для службовців компетентність навчання заради здобуття знань і самоосвітньої компетентності як складової останньої (стандарти ЄС, приклад Франції та Нідерландів);
- забезпечення безперервності освіти протягом усього професійного життя державного службовця, створення системи професійного навчання безпосередньо за місцем праці, де ключовим видом діяльності є самоосвіта (досвід Великобританії та Японії);
- активного розвитку самоосвіти державних службовців, як ключового компоненту безперервної професійної освіти державних службовців, створення державних програм зі стимулювання службовців до самоосвіти та їх ресурсне забезпечення (досвід європейських країн, США, Канади, Китаю, Японії тощо)<sup>51</sup>.

Зрозуміло, що упровадження певного досвіду на державному рівні потребує значного матеріального ресурсу. На думку українських науковців і міжнародних спостерігачів, позитивний досвід ЄС щодо підвищення професійної компетентності публічних посадовців так обережно та повільно імплементується до вітчизняної практики, в тому числі, й через брак коштів. Отже, уведення нових форм і методик потребує фінансових витрат з державного бюджету [275; 34]. На жаль, у нормативних актах, які регулюють професійний розвиток державних службовців, відсутні чіткі механізми залучення коштів на ці потреби, як при його здійсненні в навчальних закладах, так і поза ними на робочому місці, окрім державного бюджету. У цьому випадку досвід Великобританії та Канади, де питання створення закладів для інституалізованої

---

<sup>51</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.170.

самоосвіти державних службовців та методичних розробок для здійснення неінституалізованої в багатьох випадках покладається на професійні наукові та відомчі/галузеві спільноти або досвід освіти дорослих в Норвегії є актуальним. В описаних випадках держава лише стимулює та забезпечує престижність такої діяльності й активності спільнот.

В Україні вже зроблені певні кроки в цьому напрямі. Наприклад, існує спільнота найкращих державних службовців, спільнота докторів наук з державного управління, асоціації випускників Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів тощо. Але ці явища ще не набули масового характеру та не відіграють провідної ролі в професіоналізації державної служби. Одним із завдань держави є підтримка та розвиток активності професійних спільнот.

В Україні нині існує низка інших проблем, від вирішення яких, безпосередньо залежать темпи та якість інтеграційного процесу нашої країни до європейського простору. Серед них:

- оновлення методик відбору кандидатів на державну службу, об'єднання чіткою політикою чинні нормативно-правові акти професійного навчання державних службовців;
- врегулювання правового статусу державної служби, підняття її престижу та зацікавленості людей йти працювати до органів державної влади та відповідати заявленим високим вимогам до державних службовців;
- підняття рівня кваліфікації державних службовців, які вже працюють, у тому числі, й через оновлення системи поточного оцінювання;
- закладання до програм навчання якісно нових принципів роботи державних службовців<sup>52</sup>.

Як наслідок, потребують докорінних реформ методика проведення кількісної та якісної оцінки підготовки кадрів; розробка й упровадження єдиних стандартів і критеріїв добору на державну службу, а також стандарти проходження державної служби на центральному й

---

<sup>52</sup> Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ.. О.М.Шаленко / Д. Боссарт, К. Деммке. – К.: Міленіум. 2004. – С. 51.

регіональному рівнях, перегляд системи оплати та стимулювання до професійного зростання і самовдосконалення державних службовців; створення навчальних і профілактичних антикорупційних програм; здійснення заходів щодо підвищення престижу державної служби.

Серед описаних у попередньому підрозділі зарубіжних практик, на наш погляд, був би корисним досвід Китаю. Зміна акценту при відборі на державну службу та певні посади з оцінювання знань за темами на оцінювання здатності та розвиненості умінь і навичок певних видів діяльності, дала б кращі результати у відсіюванні осіб, які не мають необхідних для здійснення державної служби компетентностей. Також зазначимо, що належним чином організоване періодичне матеріальне стимулювання самоосвіти, в залежності від її успішності, могло б значно підвищити вмотивованість державних службовців до роботи над собою. Також матеріальне стимулювання на перших етапах професійної діяльності, поки не сформована звичка до самоосвіти та вона не усвідомлена як особистісна цінність, забезпечуватиме постійність і безперервність самоосвіти державних службовців.

Нині у світі активно розвивається неформальна професійна освіта. Слід зазначити, що 85% усіх працюючих у світі людей дістали освіту (знання, навички й уміння), яка є базовою для їх професійної діяльності, саме таким шляхом, на чому наголошувалося на V Міжнародній конференції з проблем освіти дорослих (Гамбург, 1997 р.). Тобто, вже понад десять років у світі шаленими темпами набирає обертів розвиток альтернативних інституалізованої форм освіти, найпопулярнішим видом серед яких є самоосвіта. На нашу думку, прикладом найефективнішої неформальної освіти є Японія. Також варто зазначити, що методики організації та управління самоосвітою з такої точки зору, коли суб'єктом та об'єктом самоосвіти виступає службовець і професійна група, в цій країні є найрозвинутішими та мають сталу традицію, і, що найважливіше, - показують стабільно високий результат. Запозичення досвіду роботи з малими професійними групами було б у нагоді українській практиці здійснення державної служби, тим більш, що така практика не потребує значних капіталовкладень для свого розвитку.

Вивчення світового досвіду дає інформаційно-методичний матеріал, використовуючи який, можна зробити самоосвіту державних службовців в Україні результативною й ефективною. Зарубіжні моделі підготовки державних службовців, такі, як північноамериканська (керується

міждисциплінарним підходом, для якого характерне запровадження освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр» і «магістр» та створення разгалуженої мережі організаційно-адміністративних умов для безперервної освіти); французька (передбачає державно-централізовану систему підготовки нечисленної, але висококваліфікованої еліти, яку забезпечує Національна школа державного управління); німецька (основою підготовки є юридична освіта, доповнена службовою підготовкою та навчанням у системі підвищення кваліфікації для державних службовців середнього та нижчого рівнів); англо-саксонська (передбачає інтеграцію технологій управління персоналом, властивих бізнес-корпораціям, до державного управління) можуть виступати орієнтирами для створення сучасної й ефективної системи державного управління з відповідними структурами для підготовки та підтримання належної кваліфікації фахівців, створення умов для розкриття потенціалу державних службовців, як профільних спеціалістів й управлінців.

На сьогоднішній день немає фактично жодного питання організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державної служби в цілому, яке б не було пов'язане з професіоналізмом і компетентністю державних службовців. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язане зі становленням державної служби України, є складовою її кадрового забезпечення. Становлення самої державної служби та системи підготовки кадрів відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів<sup>53</sup>. Отже, в тому числі в умовах розвитку концепції безперервної освіти.

Українські дослідники з державного управління наголошують, що ефективне функціонування системи безперервного професійного навчання державних службовців є нагальною потребою та важливим фактором зміцнення державності. Шляхи удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців обумовлені насамперед стратегією та змістом державних реформ і перетворень, у яких все більше підвищується роль особистісного чинника, наукових знань, професіоналізму та компетентності кадрів державного апарату. Зміст і рівень їх спеціального,

---

<sup>53</sup> Новикова Т. Адміністративна реформа в Україні та Польщі // Вісн. УАДУ. – 2003. - №1. – С.5-14.

фахового, професійного навчання повинні відповідати стратегічним напрямам розбудови державності, мати випереджальний характер, враховувати високий динамізм соціальних й економічних процесів, завдання та труднощі становлення нової моделі державного управління, кадрового забезпечення державної служби.

З точки зору змістовного наповнення, у професійній діяльності Державного службовця виділяють два рівня професіоналізму:

- перший рівень - уміння розв'язувати управлінські задачі, тобто здатність чиновника вивести діяльність із ускладнення та сформулювати потрібне рішення;
- другий рівень - уміння вирішувати управлінські проблеми. Управлінська проблема складається за умови відсутності готового управлінського рішення та навіть уявлення про те, як треба виходити з ситуації, що склалася<sup>54</sup>.

Проблеми та задачі існують у діяльності посадовця будь-якої сфери діяльності. Рівень вирішення управлінських проблем базується на здатності їх вирішувати. Уміння поставити, а потім розв'язати проблему характеризує керівника високого рівня. Формування практичних навичок розв'язання управлінських проблем і задач повинно, на думку науковців з державного управління, стати однією з головних задач не тільки процесу підготовки майбутніх державних службовців, а й процесу підвищення кваліфікації досвідчених посадовців. Це є стратегічним напрямом реформування усєї системи державної служби та покращання її якості.

Поділяючи думку науковців, варто зазначити, що вирішення питань організації самоосвіти в супроводі повсякденної діяльності посадовців не є завданням, яке не вирішується. Організація професіоналізації державних службовців шляхом самоосвіти за моделлю Нідерландів є скоріше технічно- організаційним, ніж концептуальним питанням. Рівень технічної забезпеченості органів державної влади в Україні, можливо, й не є досконалим, але останні роки значно покращився. Розробником загальних і галузевих програм для самоосвіти державних службовців за замовленням різних міністерств і відомств могла б бути Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути. Отже, питання полягає в організаційній площині.

---

<sup>54</sup> Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія/Н.С.Калашник. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С.174.



Досвід багаторівневої системи освіти, яка існує в Європі, й упровадження її у вищу освіту України продиктовано логікою розвитку самого суспільства, економічними факторами, законами ринку праці та необхідністю безперервної освіти в сучасних умовах. Багаторівнева освіта підвищує якість професійної освіти на основі гуманітаризації та фундаменталізації освітніх програм, сполучення широкої загальноосвітньої підготовки майбутніх службовців із наступною глибокою спеціалізацією за визначеними професійними напрямками.

Очевидно, забезпечити відповідну сучасним вимогам підготовку державних службовців тільки шляхом вищої освіти та короткотермінового періодичного навчання неможливо. Прискорення темпів науково-технічного розвитку, постійне оновлення та розширення інформаційного поля призводить до швидкого застарівання набутої освіти й загострює проблеми професійної придатності фахівців до виконання професійних обов'язків і рівня якості виконаної роботи. З цих причин безперервність освіти державних службовців, як необхідної складової професіоналізму, стає єдиним можливим шляхом вирішення складних завдань економічного, суспільно-політичного, соціального та культурного розвитку країни. Державна служба успішно розвиватиметься за умови, якщо буде створено новий мотиваційний механізм, який не лише зобов'язуватиме, а й стимулюватиме державного службовця постійно оновлювати професійні уміння та знання.

Тобто, упровадження й розвиток багаторівневої системи освіти, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, де формальна освіта та самоосвіта в контексті забезпечення безперервної освіти відігравали б однаково значущу роль, є стратегічним напрямом розвитку. Варто зазначити, що без реалізації цього напрямку здійснення державної служби на засадах компетентності та професіоналізму неможливо.

## **РОЗДІЛ ІІ. УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА РІШЕННЯ**

### **2.1. СУЧАСНИЙ СТАН МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ**



Сучасні перетворення в Україні ознаменувалися змінами в багатьох сферах суспільного, економічного та політичного життя. Реформи стали ознакою перетворень у державі.

Реформа з децентралізації влади поставила на порядок денний широке коло актуальних питань, серед яких одним з ключових, стало управління персоналом в органах публічної влади.

В країні існує парадокс – є кадровий голод і одночасно безробіття. Це призводить до справжнього полювання за інтелектом. Поки на території України будували соціалізм, країни Заходу пройшли колосальний шлях в науці і практиці якісного управління персоналом, який ми сьогодні маємо використати в умовах децентралізації.

Одні і ті ж помилки в управлінні персоналом, вказують на відсутність системного підходу, стратегії, чіткого бачення та політики у вказаній сфері.

Протягом багатьох років до управління персоналом підходили однобоко, а саме – в кожному працівникові бачили, перш за все, слухняного, безініціативного виконавця.

Сьогодні характер управлінської діяльності на публічній службі має суттєво змінитися, якщо ми бажаємо виховувати висококласних професіоналів, лідерів, новаторів на публічній службі.

Для України вкрай важливим є запровадження дієвої системи навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, їх підбір та розстановку.

Якісна селекція персоналу, конкурсний відбір, які приводять до управління кращих, розмежування політичних та адміністративних посад, безперервне навчання. Лише такий європейський підхід може забезпечити в Україні формування цивілізованої управлінської еліти, стабільність публічної служби, яка передбачає наступність і спадкоємність управління.

### **2.1.1. Вплив світових тенденцій на розвиток публічної служби в Україні**

Також сьогодні все більше актуалізується питання щодо впливу на управління персоналом сучасних світових тенденцій розвитку, які дедалі більше впливають на розвиток і внутрішні процеси кожної країни.

В останній чверті ХХ ст. сучасна цивілізація розвивалася і продовжує розвиватися під впливом процесів глобалізації. Економічна складова цих процесів є провідною і пов'язана, перш за все, з джерелами, факторами і формами господарського розвитку суспільства, тобто сучасними технологіями, інвестиціями, робочою силою, інтелектуальними та фінансовими ресурсами, сучасними методами і технологіями менеджменту.

Найбільшу загрозу глобалізація становить для країн, що розвиваються, які відчувають суттєву нестачу у кваліфікованих кадрах, господарській інфраструктурі, інституціях, економічно обґрунтованих програмах щодо реалізації наявних можливостей. Ці країни є найбільш

уразливими до надзвичайно потужних потоків: фінансів, товарів, послуг, інтелектуальних ресурсів тощо.

Сучасні умови світового розвитку з потужними процесами глобалізації та транснаціоналізації у сфері управління вимагають застосування нових видів управлінського впливу, який би забезпечував розвиток будь-якої системи від негативних зовнішніх та внутрішніх впливів. Крім того, реорганізація економічних відносин, форм власності та організаційних форм управління потребують сучасних підходів, методів управління, і насамперед сучасних управлінців із інноваційними знаннями, новим, не заангажованим типом мислення.

Сьогодні світ, а значить і Україна, входять в абсолютно нову сферу функціонування і діяльності. Швидкий розвиток інформаційних технологій сприяє виникненню відкритих ринків у Східній Європі, країнах колишнього Радянського Союзу, Далекого Сходу, тягне за собою світові зміни в цілому і все це змушує лідерів країн, управлінців, бізнесменів усвідомлювати, що у цьому швидко змінюваному світі старі, загальноприйняті практики уже не працюють. Світ змушує управлінців кардинально змінити всі уявлення про управління, формування і реалізацію кадрової політики. На сьогодні перед персоналом необхідно ставити цілі саморозвитку і реалізації свого потенціалу, а також почуття відповідальності за діяльність державного органу в цілому. Повсюдно виявляються зміни у сфері робочої сили. Щоб залишатися конкурентоспроможним на сучасному ринку, державний орган має не тільки прищеплювати своїм співробітникам прагнення до розвитку і росту в особистому і професійному житті, але і державна політика з управління персоналом має враховувати та ідеологічно відображати зазначені підходи щодо персоналу, який необхідно розвивати та бачити в ньому найважливіший ресурс, без якого досягти намічених цілей просто неможливо.

Велике значення має той факт, що кризовий розвиток є притаманним не тільки макроекономічним системам перехідного періоду, а й відносно рівноважним і більш стабільним макроекономічним системам (Японія, країни Західної Європи та ін). Цей факт надзвичайно актуалізує проблематику антикризового управління як на макро-, так і на мікрорівні. Глобалізація - це об'єктивний процес і постійно діючий фактор внутрішнього і міжнародною життя країни, кардинально нова фаза

розвитку, яка має свої позитиви і негативи. Глобалізація економічних процесів, що пов'язана із сучасними технологіями, інвестиціями, робочою силою, інтелектуальними та фінансовими ресурсами, сучасними технологіями і методами менеджменту призводить до переходу кризових хвиль через державні кордони, тому дослідження макроекономічної кризової динаміки є актуальними для всіх країн, адже об'єктами сучасного антикризового управління дедалі більше стають не тільки господарські організації, а й макроекономічні системи, які повинні регулювати діяльність таких організацій, створювати умови для мотивації бізнесу та його безкризового функціонування.

Рішення владних структур в одній частині світу впливає на нації, громади, господарства на інших континентах. У зв'язку з цим набуває підвищеного інтересу пофакторний аналіз кризових процесів на макрорівні, їх механізмів і перспективної динаміки.

Процеси глобалізації охоплюють усі сфери соціального життя - культуру, духовність, економіку, політику, право, військо, навколишнє середовище тощо. Формується нова модель зростаючого глобального взаємозв'язку всередині всіх ключових елементів соціальної активності. Динаміка розвитку світових суспільних процесів свідчить, що проблема глобалізації, її можливих негативних наслідків та спроб їх нейтралізації стає однією з домінуючих у державній політиці різних країн. Проте явище глобалізації ще не стало предметом детального вивчення в Україні, зокрема органи державної влади не завжди приділяють цьому питанню належну увагу. Однак це не означає, що процеси глобалізації оминуть Україну чи не позначаться на її майбутньому. Свідченням того є наявність значної кількості російських та інших транснаціональних корпорацій в економіці України<sup>55</sup>.

Економічна глобалізація створює матеріальні передумови для транснаціоналізації політичних систем, громадянських суспільств, соціального та культурно-ідеологічного життя. Рушійні сили глобалізації розмивають державні кордони, цілісність і незалежність національних економік, соціальних структур.

---

<sup>55</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол.: В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.359.

Сьогодні країни світу поділяються за трьома рівнями: перший - країни цивілізаційного ядра, які домінують у світовій економіці та підтримують багатство, владу і вплив за рахунок країн другого й третього рівнів - напівпериферійних і периферійних країн. У цій системі транснаціональні корпорації стали дійовим інструментом перерозподілу ресурсів на користь країн цивілізаційного ядра і консервації відсталості країн другого й третього рівнів.

В Україні, яка впродовж останніх років увійшла до числа найбідніших країн периферійної зони, проблема глобальної нерівності сприймається особливо болісно. Практично перспективи щодо просування країни догори у світовій ієрархії в межах існуючої світосистеми дуже туманні. Тому і висувуються особливі вимоги до соціально-економічної стратегії розвитку України, її системи управління та регулювання на всіх рівнях. Відомо, що світ визнає та поважає лише сильних, здатних захищати власну свободу і гідність, тому держава має бути не об'єктом глобалізації, а рівноправним учасником процесу, опорною силою, здатною чинити опір будь-якій експансії.

Викликані глобалізацією небачені до цього часу масштаби економічних потоків товарів і послуг можна порівняти з могутніми природними явищами і катаклізмами. При цьому економічно слабкорозвинені країни стають найбільш уразливими внаслідок появи криз, які ініціюються економічними, фінансовими, технологічними, політичними та іншими факторами. Все це вимагає розроблення й впровадження міжнародних, національних, регіональних програм і механізмів захисту, які б запобігали та пом'якшували негативні наслідки глобалізації. Аналіз динаміки розвитку світових суспільних процесів свідчить, що проблема глобалізації, можливі негативні наслідки цього процесу та намагання їх нейтралізувати стають на сьогодні одними з найважливіших питань багатьох країн. Процеси глобалізації неоднозначно і різноспрямовано впливають на держави і галузі сучасного виробництва.

Необхідно усвідомити, що глобалізація, як явище об'єктивне, має наслідки (позитивні, негативні) та причини, що їх породжують.

Процеси глобалізації мають суперечності за характером свого впливу як на окремі національні економіки, так і на світовий господарський розвиток загалом. Глобалізація, з одного боку, розширює

можливості держав відносно оптимального використання комплексів різних ресурсів, поглиблення та розширення цих держав у міжнародному поділі праці, а з другого - сприяє загостренню конкурентної боротьби, а також маніпулюванню величезними фінансовими та інвестиційними ресурсами, що є реальною загрозою для розвитку слаборозвинених держав.

Історія світового соціально-економічного розвитку має приклади глибоких спадів виробництва, фінансових потрясінь, масового безробіття, гострих соціальних конфліктів у багатьох країнах. Одні з цих країн з великими зусиллями і значними витратами переборювали труднощі, викликані, передусім, кризою економіки, інші - достатньо успішно боролися з економічними та соціальними струсами і за короткий термін виходили з гострих кризових станів. Звичайно, що досвід, шляхи, методи і форми виходу з надзвичайних, кризових ситуацій, що розроблені у розвинених країнах, можуть бути корисними і для української системи. Приміром, методологія, стратегія і тактика реформ «нового курсу» Ф.Рузвельта у США продемонстрували особливу роль державного регулювання в системі капіталістичного господарства і показали, що гнучке і помірне регулювання економіки, соціальної і політичної сфер, особливо у складні періоди розвитку країни, є життєво необхідними.

Зауважимо, що в антикризовому управлінні важливе значення має вивчення кризових процесів у «традиційних» капіталістичних системах для виявлення їх впливу на вітчизняну макро- і мікроекономічну динаміку та для окреслення можливого сценарію розвитку вітчизняної економіки на загальнодержавному та регіональному рівні в період реформ та після них.

З позицій управлінської науки і практики щодо міри участі держави в управлінні господарством видно, що в момент кризового стану системи відшуковуються інструменти для її вивчення й підтримки життєдіяльності. Виходячи з цього можна очікувати, що в перспективі будуть знаходитися та використовуватися такі рішення кризових проблем, які спрямовані на недопущення значних соціальних витрат.

Отже, стає зрозумілим, що реальною протидією руйнівним впливам глобалізації може стати економічне піднесення України, проведення ефективної соціальної політики та забезпечення сталого розвитку держави на основі реалізації сучасної державної кадрової політики. Це є

важливою, однак недостатньою передумовою. У добу глобалізації лише ті держави, які спираються на власні великі корпорації, середні та дрібні підприємства, національну економіку, можуть реально конкурувати з провідними транснаціональними корпораціями.

Якщо у 80-ті рр. минулого століття інтегративний вектор суспільного розвитку формували такі напрями, як інформатизація, передові технології, глобалізація національних економік, довгострокові тенденції, то вже в 90-ті рр. такі напрями розвитку, як розквіт світової економіки, ринковий соціалізм, глобальний стиль життя, зростання ролі особистості, духовне вдосконалення.

Зміщення центру суспільних інтересів до глобалізації економіки і культури, гуманізації й духовності вносить корективи в організаційні пріоритети управління, які визначаються такими орієнтирами, як інтеграція, адаптивність, деформалізація, органістичні структури управління, антикризовий менеджмент тощо. В умовах кризи генеральним вектором теорії та практики управління соціальним розвитком стає не орієнтація на кінцеві, вельми прогресивні цілі (як побудова «правової, соціально орієнтованої держави»), а розроблення антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних методів пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень усіх рівнів, наявності в цих процедурах реальних можливостей корегування помилок та врахування випадковостей.

Тому при окресленні кадрової сфери України з точки зору наявності сукупності системних проблем слушним є зауваження, що крім внутрішніх системних проблем необхідно враховувати істотні впливи глобальних факторів, таких як інформаційно-комп'ютерна революція та економічна інтеграція. Перша призводить до нарощування в Україні ознак постіндустріального інформаційного суспільства, що кардинально змінює структуру кадрів порівняно з кадровим складом індустріального суспільства<sup>56</sup>.

Разом з тим, виходячи з стратегічної мети, визначеної на рівні державної політики - входження України до провідних технологічно розвинених країн світу, інформатизацію слід розглядати як найважливішу

---

<sup>56</sup> Концепція сучасної державної кадрової політики України: Наук. вид. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – С.11.



умову формування нових структур державного управління щодо громадянського суспільства, головний важіль управління інтенсифікацією національного господарства з метою підвищення його ефективності. Тільки відповідний рівень розвитку інформатизації сприяє забезпеченню національних інтересів, поліпшенню керованості економікою, розвитку наукоємних виробництв та високих технологій, зростанню продуктивності праці, вдосконаленню соціально-економічних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства.

Крім того, за умов глобалізації постає проблема ментальної, професійної, нормативно-правової сумісності кадрової сфери України та інших країн, особливо лідерів світової економіки. Ринок праці стає найважливішою ланкою національної і світової ринкової цивілізації, на ньому формуються трудові ресурси творчого типу, що здійснюють еволюцію суспільства. Йдеться про ту чи іншу форму ініціативи виробничої самостійності, прагнення до удосконалювання технологій й методів обслуговування населення.

Відкритість України серйозно актуалізувала питання трудової міграції за кордон. Держава стала постачальником висококваліфікованої робочої сили до більш розвинених країн, які мають можливість постійно замінювати малокваліфіковану робочу силу за рахунок інших країн. Тому виникає потреба щодо розроблення й задіяння відповідних механізмів, які б сприяли уповільненню негативних міграційних процесів, а в подальшому і стимулювали б зворотну міграцію.

Реалізація цих та інших завдань вимагає врахування світових інтеграційних тенденцій розвитку при формуванні й реалізації вітчизняної державної кадрової політики, оскільки це один із найважливіших інструментів активної дії на всі процеси, що відбуваються в державі (органи, колективи), тому що вирішення багатьох господарських питань, які виникають, багато в чому залежить від правильної підготовки і ефективного використання кадрів, розвитку, накопичення і використання людського капіталу.

### 2.1.2. Формування сучасної публічної служби в Україні

Сучасна світова практика пропонує різні підходи щодо формування кадрової політики на рівні держави та регулювання кадрових процесів. Можна, наприклад, оцінити як діаметральні підходи до кадрової динаміки у США і Японії. Одні проявляють до кадрів суто прагматичний, механічний, «бездушний» підхід, одночасно надаючи важливого значення удосконаленню організації і стимулюванню праці, інші, навпаки, орієнтуються на традиції, наступність, пожиттєвий найм, гуманізацію, основою яких є грамотна кадрова політика японських менеджерів, яка ґрунтується на продуманій і виваженій системі добору кадрів<sup>57</sup>. Проте і той, і інший тип управління кадровими процесами приносять однаково високі результати, що знаходять своє вираження у розширеному відтворенні національних економічних систем США і Японії, позитивних тенденціях у кадровому потенціалі й соціальному розвитку, в технічному прогресі та постійному зростанні рівня життя націй.

Сутністю європейського підходу у формуванні кадрової політики важливим, насамперед, є вміння активізувати творчий потенціал людини, працівника. Наприклад, досить оригінальною є модель, заснована на активізації людського чинника «управління за результати», яка сформувалася у Фінляндії. Сутність її полягає у визначенні організацією системи кінцевих цілей (результатів) її діяльності. Цю роботу здійснює вище керівництво спільно з виконавською ланкою менеджерів і з працівниками. Після цього розглядаються способи їх досягнення, а конкретні дії виконавці обирають самостійно. Однак фінська модель має ознаки унікальності в кожній конкретній організації щодо визначення результатів та шляхів їх досягнення.

Відомо, що реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється через кадрову політику. Кадрова політика визначає генеральну лінію і принципи настанови в роботі з персоналом на довготривалу перспективу.

Вироблення кадрової політики в умовах ринкової економіки передбачає, передусім, підходити до роботи з кадрами, розглядаючи її в

---

<sup>57</sup> Карпенко С.В., Карпенко О.А. Управління персоналом: Навч. посіб. Для дистанц. навч./ С.В.Карпенко, О.А.Карпенко; За наук. ред. А.В.Базиліюк. – К.: Ун-т «Україна», 2007. – С.43.

нерозривному зв'язку з сутністю проблем, що вирішуються на даному етапі, підбираючи кадри відповідно до нових завдань. Вирішальним критерієм при підборі й оцінці кадрів, перш за все керівних кадрів, є їх ставлення до роботи в умовах ринку, швидкозмінюваного середовища, підвищеного ризику, обмеженого часового ресурсу тощо. Особливе значення має висунення і підтримка людей ініціативних, мислячих, енергійних, які можуть і бажають на практиці активно впроваджувати у життя курс на розвиток національної Української держави в умовах демократичного розвитку та ринкової економіки.

Виходячи з того, що кадрова політика формується державою, провідними партіями та керівництвом підприємств, організацій і знаходить конкретне вираження у вигляді адміністративних і моральних норм поведінки людей у суспільстві, організації, установі, стає зрозумілим, що в ринковій економіці істотно змінюється суть і принципи кадрової політики. Вона стає усвідомленою і цілеспрямованою на створення високопрофесійного трудового колективу, який би сприяв розвитку організації, особистості, нарощуванню і ефективному використанню людського потенціалу. Проте, враховуючи відкритість, демократичні засади розвитку, короткий період самостійності нашої держави, необхідно враховувати і ті світові процеси, що не тільки впливають, а й визначають тенденції її розвитку.

На сьогодні гострою є проблема забезпечення кадрами, які повинні бути висококваліфікованими, ефективними новаторами, володіти сучасними знаннями технологій управління, глибокопатріотичними, високосвідомими, з почуттям власної відповідальності тощо.

Варто зауважити, що сьогодні дедалі частіше висуває підвищені вимоги щодо якостей, які повинні мати керівники різних рівнів, а саме: підприємницький тип мислення, тобто спрямованість на інноваційність; здатність та вміння переконувати; сильна внутрішня енергетика (організаційна активність); глибоке розуміння мети, завдань, функцій та цілей організації; високий рівень комунікабельності; психічна стійкість (вміння ефективно працювати у складних ситуаціях); здатність до концентрації волі, самостійності у прийнятті рішень, уміння доводити справу до запланованого результату тощо. Такі вимоги зумовлені світовими тенденціями розвитку, де загрози і ризику стають все більш

відчутними і впливовими на прийняття рішень, використання ресурсів, формування і реалізацію політики.

Сучасний етап політичного і економічного розвитку не може обійтися без енергійних, творчомислячих керівників, що вміють аналізувати ситуацію, чітко формувати цілі та виявляти альтернативи, володіти методами їх об'єктивної оцінки, брати на себе відповідальність у складних ситуаціях.

В умовах переходу до ринкової економіки керівник повинен мати якості, які притаманні менеджеру в провідних країнах світу. Передусім, це орієнтація на ефективність як основний критерій діяльності організації, ініціативність, схильність до колегіального вироблення рішень, гнучке реагування на зміни навколишнього середовища.

До ділових якостей керівників відносять, передусім, організаторські здібності, виконавство, компетентність, підприємливість. Професійні знання керівника мають бути на рівні сучасних вимог науково-технічного прогресу, він повинен уміти організовувати пошук, поставити експеримент, задіяти вчених і спеціалістів до вироблення складних рішень, створювати творчу атмосферу в колективі, яка б сприяла широкому розвитку ініціативи підлеглих, активно знаходити найбільш цілеспрямовані шляхи підвищення ефективності та якості певної ділянки роботи. Однак при цьому варто пам'ятати, що в процесі переходу до ринкової економіки зазнали змін основні види управлінської діяльності: прийняття рішень, робота з людьми і робота з інформацією.

Крім того, сучасні керівні кадри покликані являти собою зразок кваліфікованого ставлення до справи, вірності слову, чесності, порядності, непідкупності, скромності, нетерпимості до будь-яких відхилень від норм моралі. Від керівника нової генерації вимагається вміння вести за собою трудовий колектив в умовах надзвичайних умов перехідного періоду, вміло зіставляючи виробничі та соціальні цілі, що зумовлює виконання на високому рівні не лише формальних функцій, а й функцій неформального лідера колективу.

При формуванні сучасної кадрової політики особлива увага приділяється використанню людського фактора, підвищенню якості і творчої віддачі інтелектуального, кадрового потенціалу, покращенню підготовки та використання спеціалістів усіх рівнів.

Зарубіжний досвід показує, що в сучасних умовах особливе значення має кожен працівник, зростає вплив якості його праці на кінцеві результати всієї системи (організації), у зв'язку з чим на аспекти морального та матеріального стимулювання, соціальні гарантії звертається особлива увага при реалізації кадрової політики. Виплата надбавок і система участі працівників у розподілі прибутку мають забезпечити високий рівень їх зацікавленості в кінцевих результатах діяльності організації.

Щоб активно керувати персоналом, потрібно забезпечити постійний обмін інформацією між різними рівнями управління з кадрових питань. Кадрову політику проводять на всіх рівнях управління: вище керівництво, лінійні керівники та служба управління персоналом. Враховуючи досвід і основні тенденції розвитку професійного навчання провідних країн світу, варто було б започаткувати розвиток незалежних атестаційних організацій для відбору на державну службу в Україні, що сприяло б:

- 1) удосконаленню і покращенню дії механізму відбору високопрофесійних кадрів для державної служби;
- 2) розвитку професійної компетентності претендентів на зайняття більш високих посад;
- 3) спонукало б державних службовців до самоменеджменту тощо<sup>58</sup>.

Значні недоліки та прогалини в управлінні персоналом на сучасному етапі розвитку зумовлені швидкими змінами як зовнішнього, так і внутрішнього середовища, у якому значна частина державних службовців різного рівня не звикла приймати найбільш доцільні та прийнятні управлінські рішення через об'єктивні та суб'єктивні причини. Зокрема, у цьому аспекті можна виділити використання теорії кризового менеджменту в теорії та організації управління персоналом, знання та застосування якої можуть значною мірою сприяти розвитку людського потенціалу, державного апарату, посадових осіб тощо, забезпечувати швидке прийняття ефективних рішень як основи стабільного та безпечного розвитку держави.

---

<sup>58</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.368.

Крім того, у площині кризи системи управління в Україні, яка зумовлена повільним адаптаційним процесом керуючої системи до швидких та динамічних умов середовища, чітко простежується кадрова криза управлінського апарату.

Ситуація, яка склалася нині на світовій арені, свідчить про те, що у взаємозалежному світі розв'язання будь-яких нагальних проблем розвитку стає неможливим без серйозного врахування глобальних факторів, що мають своє відображення у всіх сучасних трансформаційних процесах кожної країни, зокрема й України. Стає зрозумілим, що в нових умовах суттєво змінюється зміст державної кадрової політики. З одного боку, він звужується (щодо змісту), а з другого - розширюється у плані збільшення об'єктів та сили впливу, збагачення розвитку і підвищення ролі державних органів усіх рівнів у роботі з кадрами.

На сьогодні перед державою стоїть завдання щодо врахування у формуванні і реалізації сучасної державної кадрової політики нових ідей, принципів, технологій вирішення кадрових питань, форм і методів управління персоналом у критичних ситуаціях, які б відбивали сучасний рівень управлінської науки, практики, вимоги демократичного суспільства, потреби та можливості входження України у цивілізаційне ядро високорозвинених країн.

Загалом при всій багатогранності світових процесів, що повсякчас активізуються, надзвичайно актуальним є подальше дослідження та глибоке осмислення тенденцій динаміки їх розвитку, впливу, взаємозалежності та взаємообумовленості щодо формування і реалізації державної кадрової політики на засадах сучасного менеджменту формування та використання інтелектуального й людського капіталу України як молодій незалежній європейській державі.

### 2.1.3. Сучасний стан і тенденції в забезпеченні персоналом публічної служби України

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування регулюються в Україні двома окремими законами: Законом України «Про державну службу» і Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зазначене законодавство містить, зокрема, положення, які впливають на систему підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців. Відповідно, процес реформування інститутів публічної служби в Україні спричинив до започаткування реформи системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

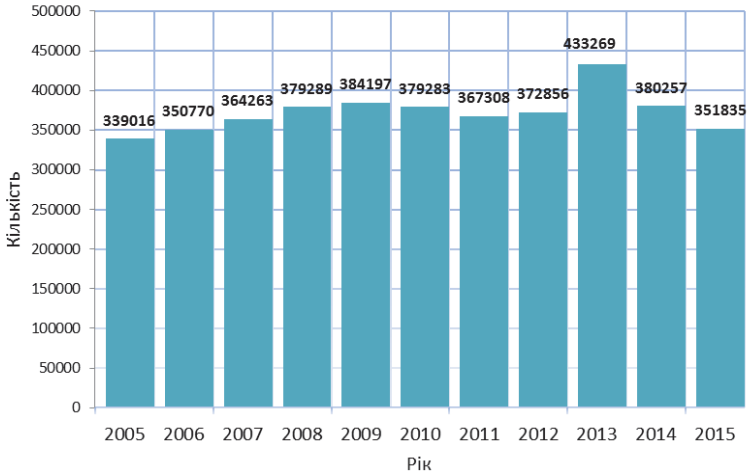
24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р затверджено План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016—2020 роки. Завдання 18 цього Плану передбачає комплекс заходів з реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

За інформацією Національного агентства України з питань державної служби, в Україні у 2018 році налічувалося близько 240 тисяч державних службовців (для порівняння у 2006 році в Україні налічувалося 265 тисяч державних службовців, а у 2008 році понад 290 тисяч).

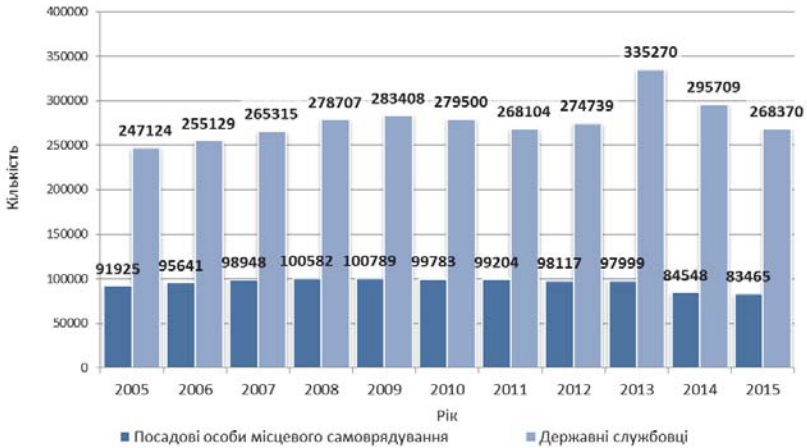
В рамках реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні поступово скорочується кількість органів місцевого самоврядування. За даними сайту Верховної Ради України<sup>59</sup> станом на 1 листопада 2018 року в країні налічувалося разом 10 299 органів місцевого самоврядування, в той самий час як у квітні 2016 року було 11 440 органів місцевого самоврядування. До 2015 року існувала тенденція до зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування від 91 925 осіб у 2005 році до 83 465 осіб у 2015 році. З 2016 року такий підрахунок, на жаль, перестав здійснюватися.

---

<sup>59</sup> <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>



*Рис. 4 Інформація щодо загальної кількості державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (за період 2005–2015 рр.)*



*Рис. 5 Кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування та кількість державних службовців наведені окремо (2005-2015 рр.)*



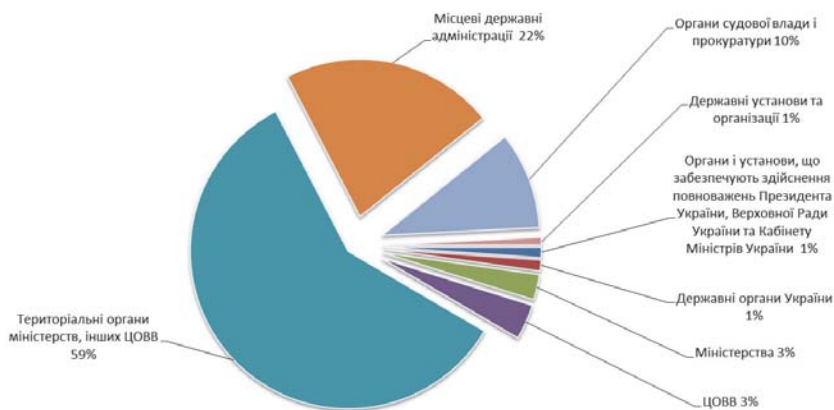


Рис. 6 Інформація щодо кількісного розподілу державних службовців по органах влади (2015 р.)

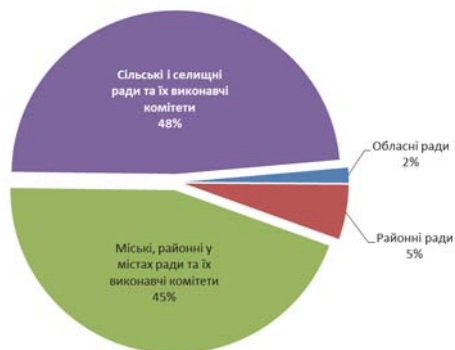


Рис. 7 Інформація щодо кількісного розподілу посадових осіб органів місцевого самоврядування (2015 р.)

### Державні службовці

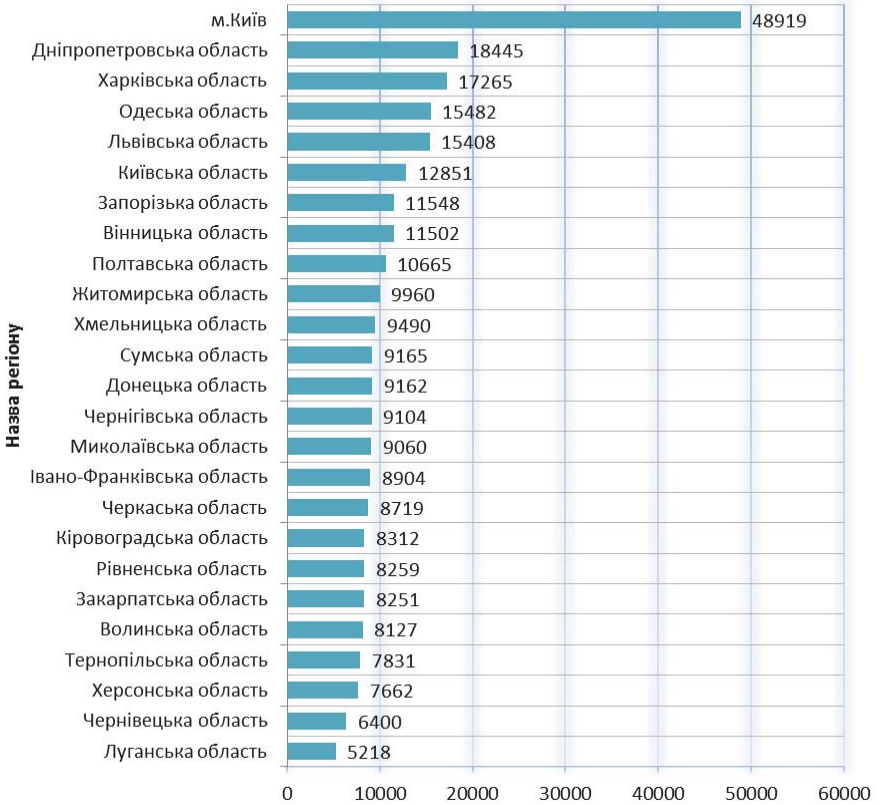


Рис. 8 Інформація щодо загальної кількості державних службовців в розрізі регіонів станом на 01.01.2015 року

## Посадові особи місцевого самоврядування

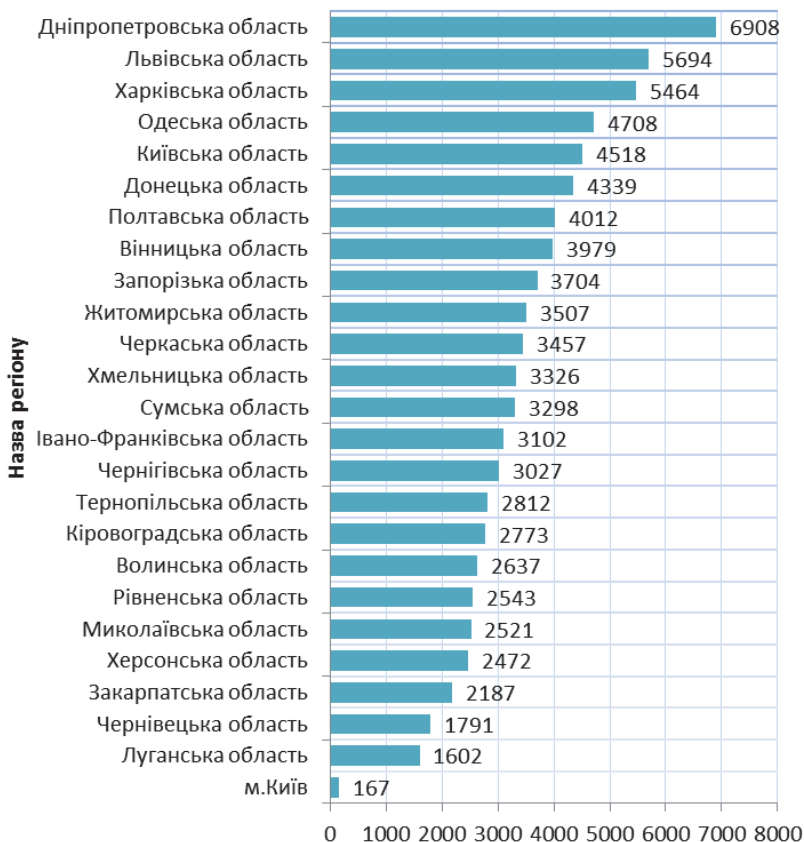


Рис. 9 Інформація щодо загальної кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування в розрізі регіонів станом на 01.01.2015 року

Назва області (регіону)	Чисельність наявного населення, тис. осіб	Чисельність посадовиків однієї місцевої самоврядування	Кількість жителів на одну посадову особу місцевого самоврядування	Чисельність державних службовців	Кількість жителів на одного державного службовця
Україна, всього	42928,9	84548	508	295709	145
Вінницька область	1610,6	3979	405	11502	140
Волинська область	1042,9	2637	395	8127	128
Дніпропетровська область	3276,6	6908	474	19445	178
Донецька область	4297	4339	990	9162	469
Житомирська область	1256	3507	358	9960	126
Закарпатська область	1259,6	2187	576	8251	153
Запорізька область	1765,9	3704	477	11548	153
Івано-Франківська область	1382,6	3102	446	8904	155
Київська область	1729,2	4518	383	12851	135
Кіровоградська область	980,6	2773	354	8312	118
Луганська область	2220	1602	1386	5218	425
Львівська область	2537,8	5694	446	15408	165
Миколаївська область	1164,3	2521	462	9060	129
Одеська область	2396,4	4708	509	13482	155
Полтавська область	1449	4012	361	10665	136
Рівненська область	1161,2	2543	457	8259	141
Сумська область	1123,4	3298	341	9165	123
Тернопільська область	1069,9	2812	380	7831	137
Харківська область	2731,3	5464	500	17265	158
Херсонська область	1067,9	2472	432	7662	139
Хмельницька область	1301,2	3326	391	9490	137
Черкаська область	1251,8	3457	362	8719	144
Чернівецька область	910	1791	508	6400	142
Чернігівська область	1055,7	3027	349	9104	116
м. Київ	2888	167	1793	48919	59

Кількості жінок на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування в Україні є більшою ніж кількість чоловіків.

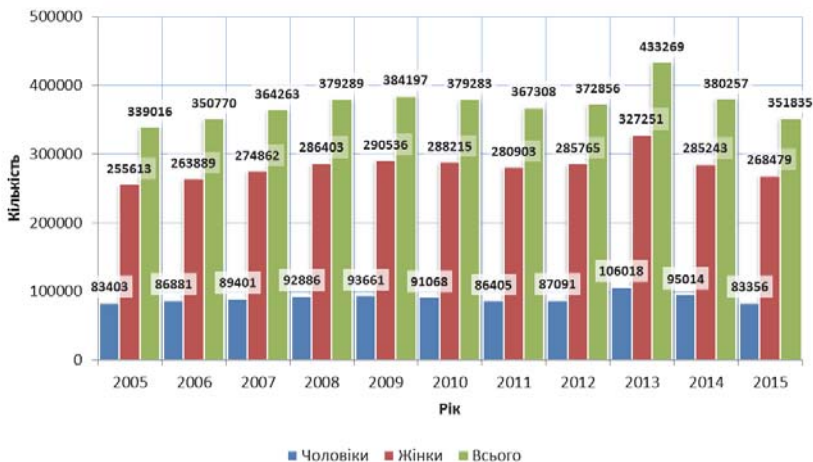


Рис. 10 Інформація щодо співвідношення кількості чоловіків/жінок на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування (за період 2005–2015 рр.)

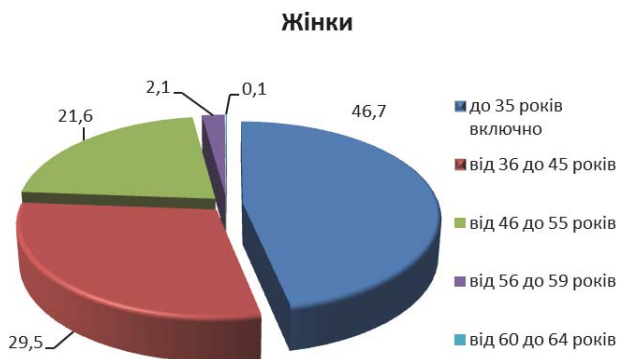


Рис. 11 Відомості щодо розподілу жінок на державній службі за віком (станом на 01.01.2015 р.)



Рис.12 Відомості щодо розподілу чоловіків на державній службі за віком (станом на 01.01.2015 р.)

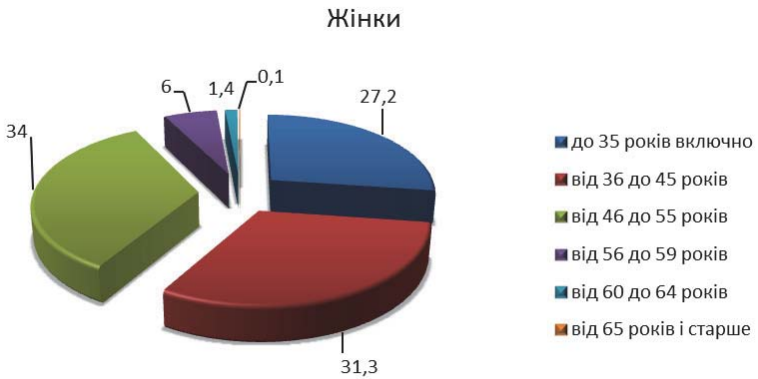
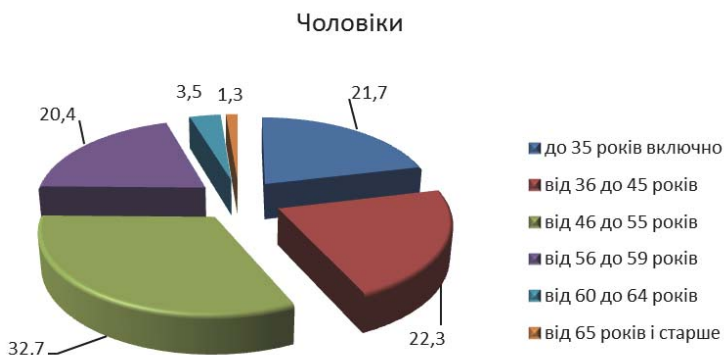


Рис. 13 Відомості щодо розподілу жінок на службі в органах місцевого самоврядування за віком (станом на 01.01.2015 р.)



*Рис. 14 Відомості щодо розподілу чоловіків на службі в органах місцевого самоврядування за віком (станом на 01.01.2015 р.)*

Уособлюючи владу публічні службовці виступають невід'ємним її компонентом та основою, оскільки вони є носіями даної влади. Поряд із цим, відображаючи соціальні відносини і тенденції їхнього розвитку, публічні службовці сприяють взаємодії публічної служби із суспільством.

Процеси, які виникають у зв'язку з управлінням персоналом на публічній службі відображають відносини між суб'єктами й об'єктами кадрової політики: відносини, що виникають між державою, органами місцевого самоврядування і публічними службовцями, керівниками і підлеглими в межах публічної служби.

Серед основних процесів на публічній службі виділяються такі: становлення професіоналів, включення особи-особистості у сферу професійної діяльності, посадовий ріст, професійне навчання, оволодіння професією й ін.

Однак у даний час у публічному управлінні домінують кадрові процеси, характерні для перехідних періодів невірноваженого стану держави і суспільства. Слід відзначити, що процеси набули непередбаченого, нелінійного характеру, оскільки зросла роль випадкових впливів на якісний склад публічної служби; все ще висока змінюваність персоналу; службовці соціально незахищені; набула поширення корупція; при прийомі на державну службу і її проходженні переважають політичні, а не ділові підходи; протікання кадрових процесів

відчутно залежність від волі посадових осіб державних чи муніципальних органів, що діють часто всупереч не лише об'єктивній реальності та логіці, але й закону.

Підтвердженням цьому є стан забезпечення персоналу на публічній службі досвідченими службовцями та кількість осіб, які залишили публічну службу, що відображено на рисунках нижче.

### Державні службовці

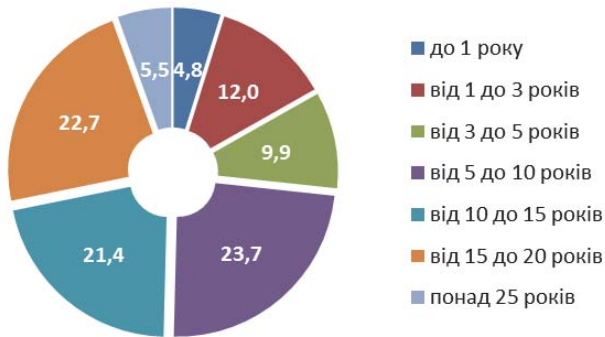


Рис. 15 Відомості щодо розподілу кількості державних службовців за стажем роботи (станом на 01.01.2015 р.)

### Посадові особи місцевого самоврядування

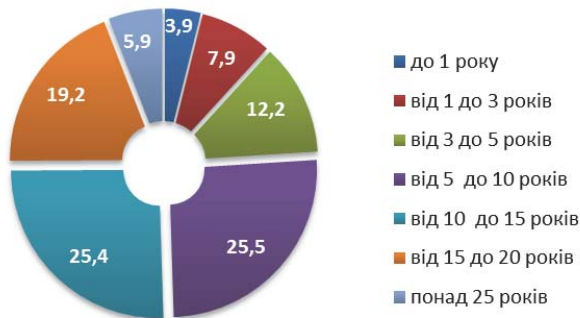


Рис. 16 Відомості щодо розподілу кількості посадових осіб місцевого самоврядування за стажем роботи (станом на 01.01.2015 р.)



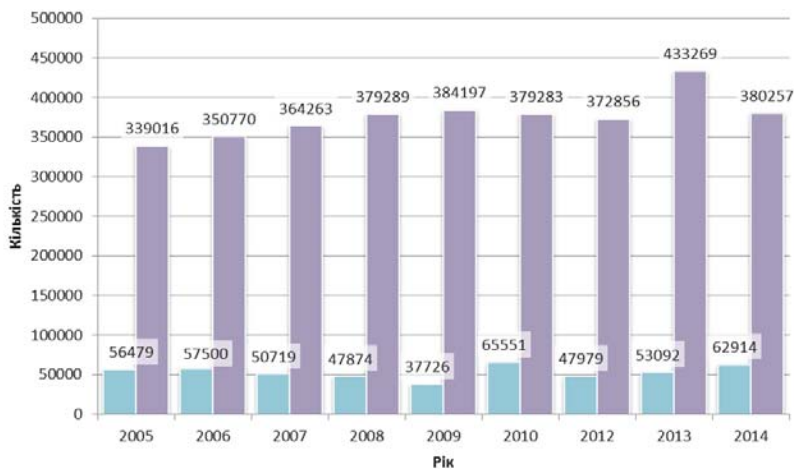


Рис. 17 Відомості щодо кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що вибули (за період з 2005 по 2014 рр.)

#### Державна служба



Рис. 18 Відомості щодо підстав вибуття державних службовців (станом на 01.01.2015 р.)

## Місцеве самоврядування



*Рис. 19 Відомості щодо підстав вибуття посадових осіб місцевого самоврядування (станом на 01.01.2015 р.)*

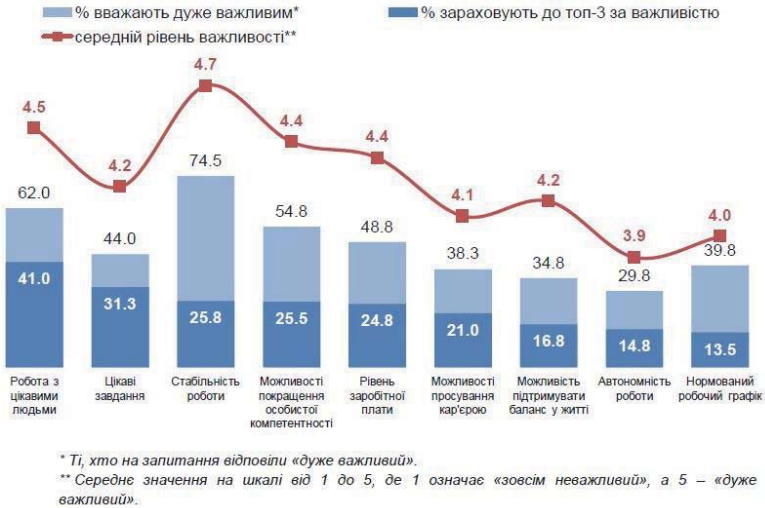
Ми переконані у тому, що свідоме регулювання процесів управління персоналом можливе лише за умови наявності не тільки знань у публічних службовців про природу, структуру, спрямованість, особливості кадрових процесів у публічній службі, але й дієвої та ефективної системи механізмів, технологій та ресурсів для впливу на хід їхнього протікання. Необхідною умовою такого впливу є проведення моніторингу процесів управління персоналом. Предметом постійного спостереження можуть бути такі кадрові явища як: кількісний і якісний склад, забезпеченість державних органів кваліфікованими кадрами, динаміка їхнього професійного розвитку і руху, стиль управління персоналом, ступінь задоволеності кадрів своєю діяльністю й ін.

Як показав аналіз, у даний час процеси управління персоналом значно деформовані внаслідок слабого обліку об'єктивних умов їхнього протікання в неврівноваженій соціально-політичній системі країни, недооцінки об'єктивних і суб'єктивних факторів, історичного досвіду їхнього становлення, відтворення і розвитку. До того ж, кадрові зміни в публічному управлінні сприймаються багатьма її працівниками як довільні і невмотивовані, що ведуть до невиправданого росту плинності, деморалізації персоналу, зниженню якості діяльності службовців. Кадрові процеси в сучасній публічній службі України знаходяться, на нашу думку, поки в стадії підвищеної динаміки: вони характеризуються нестабільністю, стихійністю, неврівноваженістю, ростом впливу традицій і звичаїв, у тому числі вкрай консервативних, відсталих: назначенство, панування особистих стосунків у кадрових процесах, корупційність як форма «годівлі» за рахунок населення й ін.

Цікавими в цьому плані є результати соціологічного дослідження (2017 р.), яке проводилось Київським міжнародним інститутом соціології у лютому-березні 2017 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» у співпраці та координації з експертами Ради Європи, фахівцями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Національного агентства України з питань державної служби серед службовців органів місцевого самоврядування. Службовці мали оцінити важливість різноманітних аспектів, які обумовлюють привабливість роботи у виконавчому органі ради.

У період проведення реформ з децентралізації основним мотивом вибору професії публічного службовця стала стабільність роботи. Із цим мотивом службовець пов'язував своє прагнення щодо покращення особистої компетенції та роботи з цікавими людьми.

Зокрема, з точки зору привабливості роботи в органі влади в ОТГ найвищий рівень важливості респонденти «присвоїли» стабільності роботи – 75% вважають цей фактор «дуже важливим», на умовно другому місці з результатом у 62% – можливість працювати з цікавими людьми, а цікавість завдань – лише на 5-му місці.



*Рис. 20 Результати опитування щодо важливості різноманітних аспектів, які обумовлюють привабливість роботи у виконавчому органі ради*

Але якщо просити респондента обрати топ-3 фактори, то порядок важливості факторів дещо змінюється – найбільш важливим фактором стає робота з цікавими людьми (41% респондентів-представників керівного складу ОТГ обрали цей варіант), далі йде цікавить завдань (31%).

Дослідження виявило істотні розходження мотивів вступу на публічну службу.

На рівні операціоналізації показників управлінських процесів важливим критерієм їхнього стану виступає ступінь задоволеності працею публічними службовцями. Ця інтегративна характеристика свідчить не лише про емоційний стан службовців, збалансованість між особистісними претензіями і ступенем їхньої реалізації, але і про суб'єктивну оцінку проходження служби, умови організаційно-адміністративного середовища органів державної влади і місцевого самоврядування. Рівень задоволеності працею визначає ставлення публічного службовця до процесу праці, форм і способів організації діяльності, своєї професійної ролі. До того ж, характер зайнятості (повна, неповна) на робочому місці

також є, на нашу думку, причиною появи чи відсутності в публічного службовця почуття задоволеності працею.

Слід відмітити, що відповідно до опитування абсолютна більшість керівного складу ОТГ (76%) вважають, що за останній рік умови роботи у виконавчому органі, у цілому, покращилися. Менше 7% стверджують про погіршення.

Дещо менш «оптимістично» оцінюють зміни депутати ради, але навіть серед них 71% помітили покращення ситуації (серед керівників і їхніх заступників покращення помітили, відповідно, 81% і 84%). Хоча водночас серед депутатів про погіршення говорять лише 5%.

Окрім цього, 83% опитаних представників керівного складу вважають, що завдання здійснюються «в плановий, системний спосіб, завдання чітко розподілені між працівниками виконавчого органу».



Рис. 21 Результати опитування щодо змін умов роботи за останній рік у виконавчому органі

Важливою характеристикою управлінських процесів у публічній службі є реалізація професійних здібностей службовців, можливість досягнення ними значимих професійних результатів, активізація кар'єри. Дослідження підтвердило високе значення для них професійно-посадових елементів трудової діяльності.

Якщо говорити про фактори просування по кар'єрі, то як «дуже важливі» найчастіше респонденти говорили про вміння працювати в

команді (87% дали таку оцінку), рівень задоволеності споживачів (81%) і комп'ютерна грамотність (81%).

Але якщо знову-таки просити респондента обрати топ-2 найбільш важливих, то рівень задоволеності споживачів «опускається» на 4 місце (29% зараховують до топ-2 факторів), комп'ютерна грамотність – узагалі на 7 місце (лише 7% зарахували до топ-2 факторів). Натомість в такому випадку найбільш важливими факторами для просування є професійний досвід (49%) і вміння працювати в команді (42%).

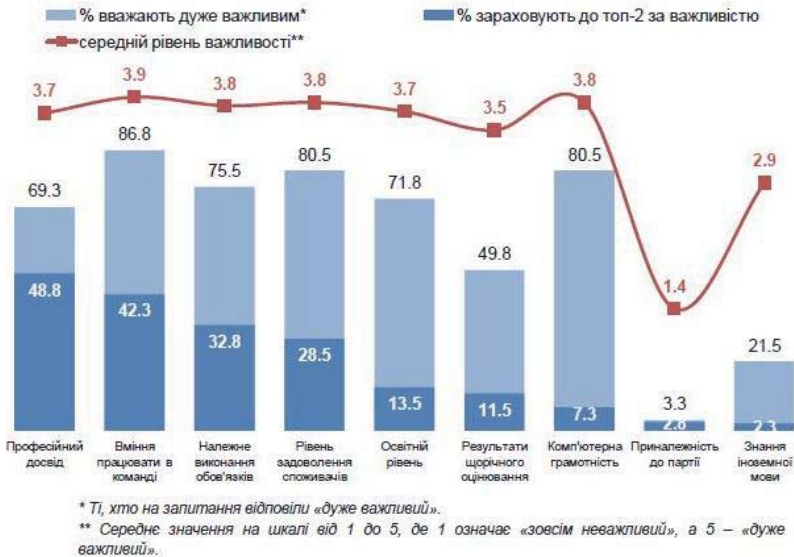


Рис. 22 Результати опитування щодо визначення факторів просування по кар'єрі

Звичайно, почуття розчарування, дисгармонії, незадоволеності спричинені переважно тими факторами виробничого середовища, що піддаються управлінському впливу і мають ситуаційний характер (низька оплата праці, незадовільна організація діяльності й ін.). Ми переконані, що зміна умов і змісту праці, оптимізація стану кваліфікації працівників і професійних вимог, визначення способів і технологій професійної

самореалізації службовців здатна знизити рівень незадоволеності роботою, гармонізувати кадрові відносини і процеси в державній службі.

Проведені дослідження дозволили виявити акценти в управлінських процесах, зокрема у сфері реалізації професійної кар'єри. Вступ на публічну службу, освоєння нових посадових обов'язків пов'язано з труднощами адаптації індивіда до організаційного оточення й існуючих поведінкових стандартів. Соціально-тимчасові рамки освоєння нової посади для респондентів обмежуються невеликим терміном, оскільки повторюваність кадрових процесів багато в чому ґрунтується на наявності в окремих випадках у публічного службовця досвіду попередньої роботи в управлінських структурах. Службовці відзначають важливість для успішної діяльності організаційно-службового досвіду. Дослідження виявило значимість наступності управлінських традицій для функціонування кадрового корпусу державної служби. При цьому імперативом сьогодення є процесний підхід до аналізу управлінських явищ у державному управлінні в історичному аспекті. Це дає можливість простежити тенденції змін упродовж певного часового відрізка.

Негативно впливають на управлінські процеси численні реорганізації державних органів. Зміни їхньої структури не привели до позитивних результатів. Причому ефективність державної служби при цьому знизилася.

Крім цього, негативною характеристикою динаміки в управлінні персоналом на публічній службі є істотний відтік її кваліфікованих кадрів в інші сфери діяльності. Цей процес зумовлений невпевненістю публічних службовців у майбутньому своєї трудової діяльності. У переліку факторів, що визначають джерела і принципи діяльності публічної служби домінують нормативно-організаційні елементи.

Спрямованість управлінських процесів на публічній службі багато в чому визначається соціокультурним контекстом діяльності, що переважають у системі публічної служби, цінностями і професійними установками. Соціологічне дослідження стану персоналу публічної служби дозволило виявити професійні риси, що в майбутньому будуть визначати перспективи кадрових процесів у публічній службі. На думку респондентів, найбільш значимими для публічного управління є соціальні цінності, що характеризують відповідальність (78%), працьовитість (65%), професіоналізм (45%), компетентність (41%), чуйне й уважне ставлення до

людей (56%). Одночасно виявляється найменший ступінь розвиненості інноваційних рис, таких, наприклад, як здатність йти на ризик (18%) і творчий підхід (26%).

Таким чином, специфікою процесів і відносин у публічному управлінні є висока соціальна значимість управлінської праці, складність діяльності публічних службовців в умовах нестабільного, кризового зовнішнього і внутрішнього середовища, зростання внаслідок цього ролі професіоналізму і компетентності працівників. Для сучасних службовців характерним є гостре розуміння соціальних проблем і бажання реалізувати професійні потенції. Одночасно відзначається непевність службовців в успішності професійної діяльності, недостатній рівень їх матеріального і соціально-побутового забезпечення.

Завдання подальшого дослідження кадрових процесів і кадрових відносин у державній службі України вимагають активного використання процесного, відтворювального, синергетичного і генетичного підходів, теорій лідерства, еліти і раціональної бюрократії. У процесі операціоналізації важливими показниками стану кадрових процесів у публічній службі виявлено мотиви вступу на неї, ступінь задоволеності публічних службовців змістом праці, наявність позитивних змін у державних органах, стабільність становища службовців, більш повна відповідність їхніх професійних рис вимогам публічної служби як управлінської діяльності, просування по службі відповідно до принципу заслуг.

Ми переконані, що успішнішому регулюванню управлінських процесів у публічній службі сприяло б зміцнення правового і соціального статусу публічних службовців, поліпшення професійної підготовки і перепідготовки персоналу. Це можливо лише за умови належного функціонування потужного спеціального органу управління публічною службою, як це прийнято в країнах, де цей інститут держави є ефективним.



### **2.1.4. Соціальна роль публічної служби України**

Публічна служба є соціальним інститутом, насамперед сукупністю індивідів, що взаємодіють між собою. Функціонування публічної служби як соціального інституту відображає процес формування в Україні соціальної держави.

Індустріально розвинені країни світу, зокрема Німеччина, Швеція. Японія та інші відрізняються не тільки стійким економічним зростанням та збільшенням національного доходу, ринковими відносинами, а й прагненням до соціальної рівності та справедливості розподілу благ.

У соціальних державах, орієнтованих на людину, її потреби і запити, при достатній різноманітності обов'язкове втілення в життя трьох принципів: гідний прожитковий мінімум; рівні можливості; ефективний соціальний захист конкретних груп населення.

Унаслідок цього закріплюються визначені соціальні норми, правила, що скеровують діяльність і поведінку публічних службовців. Вони створюють відповідні державно-службові стосунки. Багато хто з них має ситуаційний характер, оскільки породжені реформами соціальної сфери в 90-х рр. - переходом до ринкових відносин, відходом від практики загальної трудової зайнятості, появою безробіття, перекладанням ряду соціальних проблем на самих громадян, їх соціальним розшаруванням, різким збільшенням дистанції між багатими і бідними верствами населення за рівнем доходів. На цій основі в публічну службу із соціального середовища потрапляють корупція, ігнорування суспільних інтересів, обхід законодавства, прагнення до успіху легкими шляхами.

Поряд із цим публічна служба як соціальний інститут відтворює цілі, функції, поведіння, цінності, традиції, що передаються з покоління в покоління. Це відбувається на різних рівнях суспільної стратифікації.

На загальнонаціональному рівні публічна служба покликана здійснювати соціальні функції держави в цілому. До них належать розробка проектів і реалізація рішень (законів, указів, постанов, розпоряджень і т.ін.) із проблем безробіття, дотримання прав і свобод людини і громадянина, удосконалювання систем охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, підтримка незаможних верств населення, боротьба зі злочинністю, запобігання соціальним конфліктам.

Особливої гостроти набувають проблеми відтворення соціальних ресурсів, забезпечення стабільності, цілісності, рівноваги суспільної системи, зниження соціальної напруженості, підвищення рівня і якості життя людей.

Ці функції найбільшою мірою виявляють соціальну природу публічної служби як служіння суспільству, народу, країні в цілому. Для виконання цих функцій публічні службовці повинні мати такі риси, як почуття обов'язку, патріотизм, мати знання, уміння і навички у сфері забезпечення суспільних інтересів, здатність робити добро людям.

Ці якості необхідні, насамперед, для реалізації соціальної політики держави, однією з найважливіших складових якої є кадрова політика і механізм її реалізації. Соціальна політика держави звичайно відрізняється розмаїтістю напрямів, численністю показників, суперечливістю цілей і завдань у зв'язку з тим, що в ній відбиваються потреби різних соціальних прошарків, які мають суперечливі інтереси. Соціальні інтереси - це сукупність важливих стимулів, що спонукають службовця або групу службовців до діяльності, що виступає безпосередніми причинами соціальної взаємодії, орієнтація службовця на можливість отримання певних благ, користі, задоволення тих чи інших своїх потреб та позиція, що відповідає цій орієнтації, інтереси, як правило, пов'язані із соціальним становищем службовця та групи службовців, що виявляються в різних видах життєдіяльності, відрізняються цілями та можливостями їх досягнення за засобами та методами реалізації.

Усе це впливає на кадрове забезпечення соціальної сфери життя суспільства, розвиток її кадрового потенціалу, правлячої еліти і бюрократії, робітників і роботодавців, а також формування й удосконалювання здібностей індивідів, у тому числі публічних службовців.

Реалізація цієї функції ускладнюється тим, що соціальна політика держави в законодавстві поки чітко не визначена. Деякі посадові особи підмінюють цілі (інтереси суспільства в цілому) засобами (реформи, ринкова економіка і т.ін. ). Продовжується перерозподіл національного доходу на користь олігархічного прошарку. Усе це дезорієнтує публічну службу<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.307.

Практика свідчить, що ці й інші завдання поки не є основним змістом публічної служби України. Одна з причин - у законодавстві про цю службу відсутні згадки про її суспільне призначення, а за чисельністю публічна служба України на порядок і більше поступається розвинутим країнам Заходу і Японії. Природно, що суспільство, не відчуючи турботи про своє соціальне благополуччя з боку публічної служби, нерідко ставиться до неї негативно і підтримує пропозиції «політичних екстремістів» про її подальше скорочення. Вона скорочується кількісно і якісно, і це скорочення особливо помітно на тлі різкого посилення «силових структур». При цьому зміст публічної служби спрямовано не на посилення управлінської діяльності в соціально-економічній сфері, а на виконання технічної, рутинної роботи.

Наслідком такої недалекоглядної політики у ставленні до публічної служби є те, що ні публічні службовці, ні населення в основній масі не визнають її як служіння державі і суспільству, як велику соціальну цінність. Таке легковажне ставлення значної частини публічних службовців до інтересів суспільства є важливою причиною багатьох недоліків державної служби, насамперед корупції: тут особистий, приватновласницький інтерес домінує над суспільним. У зв'язку з цим останнім часом спостерігається злиття певної частини кадрового корпусу публічної служби з підприємцями й олігархами.

Наслідком недооцінки державними службовцями суспільних інтересів є неприязне ставлення до них населення. Тільки 9% опитаних громадян визнали, що в них після спілкування з публічними службовцями склався позитивний образ останнього. Водночас серед громадян у 3 рази більше тих, у кого виник негативний образ публічного службовця. Ці дані свідчать про те, що публічні службовці практично не володіють технологіями спілкування, ведення бесід, переговорів з людьми.

Особливого значення набуває функція соціальної організації публічної служби, яка полягає в тому, що публічна служба покликана бути зразком організації, насамперед, в основних компонентах: постановка цілей; поділ працівників за соціальними ролями і статусами; соціалізація їх за функціональною ознакою; наявність інституціональних норм і вимог; збіг організації з цілісною соціальною системою. Публічна служба з організаційного боку відрізняється чітко налагодженими процесами упорядкування, регулювання, координації.

Впорядкованість виявляється в класифікації посад і звань, створенні відповідної нормативно-правової бази публічної служби, установленні справедливого й ефективного порядку просування по службі.

Погодженість взаємодії в публічній службі забезпечується шляхом поділу і кооперації праці публічних службовців, ієрархії посад, обміну управлінською інформацією, гармонізацією відносин між керівниками і підлеглими, політиками і державними службовцями.

Унаслідок регулювання й координації публічна служба здобуває визначену спрямованість. Це виявляється в регулюванні публічної служби, підвищенні організаційного, правового і соціального статусу публічних службовців, конкретизації посадових повноважень тощо.

Спрямованість публічної служби досягається за допомогою таких організаційних форм, як конкурс-іспит, кваліфікаційні іспити, атестація і т.ін. Визначену спрямованість їй додають також умови праці, що виконують роль стимулів і орієнтують службовців на зміст праці, на посадове і професійне зростання. Важливого значення набувають правила поведінки публічних службовців, що орієнтують на виконання рішень державних органів, дотримання моральних норм.

Сьогодні публічна служба не служить зразком, ідеальним типом організації, насамперед у зв'язку з тим, що в законодавстві і реальній практиці функціонування публічної служби дотепер не сформульовані цілі її як соціального інституту. Все ще домінують традиції, соціальні норми, що гальмують становлення публічної служби як ефективної організації

Функція соціальної комунікації публічної служби спричиняє налагодження взаємодії службовців і громадян, вивчення суспільної думки, ставлення громадян до дій державних органів. Опитування експертів у Києві показало, що міська влада домоглася найбільших успіхів у реформуванні сфери торгівлі, міського господарства і житлового будівництва, у соціальній сфері. Водночас дуже низько оцінюються зусилля міської влади в розвитку науки і культури, охороні правопорядку і навколишнього середовища.

Отже, сучасна публічна служба ще не повною мірою виконує функцію соціальної комунікації, тобто забезпечення міцного зв'язку держави із суспільством. У результаті слабкого врахування суспільної думки в процесі публічної служби в ній іноді розробляються і

рекомендуються до прийняття державними органами помилкові рішення, незрозумілі громадянам, у наслідок цього вони мають мало шансів на практичну реалізацію.

Функція соціальної інформації означає, що публічна служба реально займається збиранням, обробкою й узагальненням управлінської інформації, має методи її аналізу і використання.

Відповідно до цього публічні службовці беруть участь у здійсненні владних повноважень. Значимість цієї функції підсилюється в міру переходу до інформаційного суспільства, розвитку комп'ютеризації публічної служби. Водночас публічна служба ще слабо реалізує функцію соціальної інформації. А низька поінформованість громадян про діяльність держави призводить до відчуження від неї громадян. Нерідко громадяни не одержують інформації про небезпечні наслідки деяких дій держави, особливо у фінансово-економічній діяльності і сфері екології. Крім того, внаслідок незнання нових законів, рішень, що зачіпають інтереси тих чи інших соціальних груп, громадяни не повною мірою реалізують свої права й обов'язки.

Загрозу державним і суспільним інтересам створюють також помилки в законодавстві, пов'язані з обмеженням ролі публічної служби рамками окремих відомств (державних органів), а також осіб, що обіймають керівні посади. Це створює ґрунт для використання публічної служби у відомчих і особистих інтересах, що не завжди збігаються із державними, загальнонародними інтересами. Це особливо помітно, коли публічна служба втягується у виборні кампанії окремих лідерів, реалізацію корпоративних і сепаратистських планів.

У соціальній сфері реально існує й інший рівень публічної служби. Це не тільки діяльність, але й соціальний прошарок людей, зайнятих цією діяльністю. У них є групові (корпоративні) інтереси, що вимагають задоволення з боку держави. Маються на увазі потреби цього прошарку в стабільності становища, визнанні суспільної значимості своєї праці, створенні системи підвищення управлінських знань, умінь і навичок, соціального захисту державних службовців і їхніх родин тощо.

Службовці усвідомлюють ці інтереси. Стабільність свого становища і соціальну захищеність дуже високо (тобто як значиму для себе цінність) оцінили дві третини респондентів з числа публічних службовців.

Перебуваючи безпосередньо «біля керма» державного управління, службовці можуть використовувати службове становище для задоволення цих інтересів. У зв'язку з цим важливо, щоб вони розуміли необхідність пріоритету суспільних інтересів над корпоративними й особистими. На стадії становлення публічної служби такого розуміння її кадрам ще не вистачає. Причому «інтересами суспільства» менше керується той, хто надає переваги інтересам своєї організації.

Насторожує і те, що політика омолодження публічної служби, проведена за останні роки, не завжди дає позитивні результати з погляду розуміння молоддю суспільних інтересів. Відповідно до деяких досліджень, серед молоді до 30 років тих, хто орієнтується на суспільні інтереси, у 2-2,5 рази менше, ніж серед службовців старшого покоління (50-60 років).

На рівні соціального прошарку публічних службовців першочергового значення набуває забезпечення рівного доступу громадян до публічної служби. Реалізація цього права можлива лише за умови проведення конкурсів-іспитів на всі вакантні посади публічної служби незалежно від груп і категорій посад, недопущення так званого «бічного входу», тобто зайняття вищих і головних посад особами, що не мають досвіду публічної служби. Іншою функцією публічної служби є забезпечення умов для просування службовців посадовими сходишками відповідно до принципів «заслуг і чеснот», соціальної справедливості, кар'єри.<sup>61</sup>

Наведена нижче інформація на рисунках показує, що заміщення посад на державній службі на конкурсних засадах протягом 2004-2014 років відбувалося лише в 38,8% випадків та в 57 % на службу в органах місцевого самоврядування.

У процесі становлення публічної служби виникають і інституціоналізуються багато соціальних норм, стаючи традиціями, звичаями. Разом з тим деякі норми видозмінюються, а деякі зникають. Управління соціальним інститутом передбачає, насамперед, підтримку прогресивних норм. У публічній службі особливої підтримки заслуговують такі соціальні цінності: професійна честь, непідкупність, добра репутація і т.ін.

---

<sup>61</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол. : В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.311.

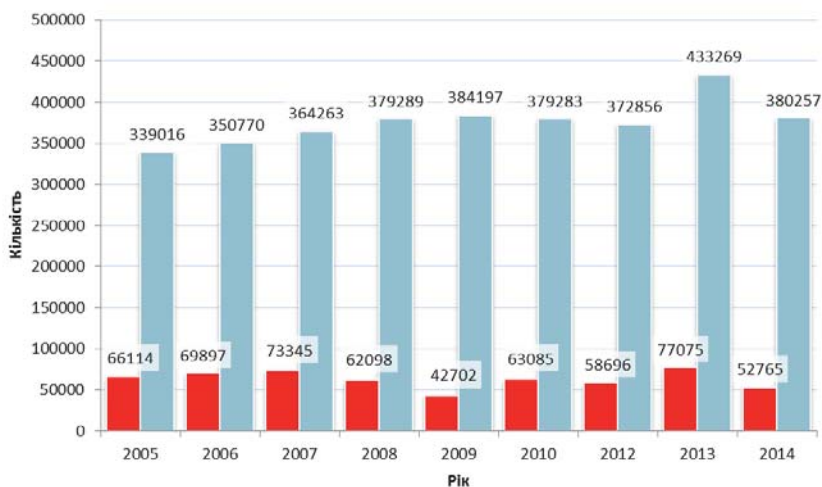


Рис. 23 Відомості щодо кількості прийнятих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (за період з 2005 по 2014 рр.)



Рис. 24 Відомості щодо підстав прийняття на державну службу



*Рис. 25 Відомості щодо підстав прийняття на службу в органи місцевого самоврядування*

Водночас перед органами управління публічною службою стоїть завдання позбутися застарілих соціальних норм, цінностей, традицій. Особливо поширені традиції вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою, неправовим шляхом (через підкуп, силовий тиск, «годівлю», особисті, родинні, кланові зв'язки).

Дезорганізацію в публічну службу вносять невизначеність політики, функцій державних органів і посадових обов'язків публічних службовців, постійні «спити на лояльність» першим керівникам (ця традиція особливо посилилася в процесі і за підсумками виборів посадових осіб), обмеженість перспектив кар'єри, фінансова залежність публічних службовців від підприємців і олігархів, відсутність гарантій проти довільних звільнень, «особиста система» призначень керівниками працівників на вакантні посади публічної служби.

Актуальним залишається подолання традицій бюрократизму в українській публічній службі. Соціологічні дослідження виявили, що стиль роботи посадових осіб публічної служби пріоритетними визнає навмисно показову бурхливу діяльність, підміну законів інструкціями, байдужість до людей.



Важливим елементом функціонування публічної служби як соціального інституту є забезпечення і підтримка на високому рівні соціального статусу службовця. Це вимагає розуміння публічної служби як відносин обов'язку, вірності, відданості, надання соціальних послуг, захисту інтересів громадян. Доцільно посилити увагу до таких елементів соціального статусу, як соціальний захист службовців, створення умов для виконання суспільних функцій (відповідний дохід, умови праці, забезпечення робочого місця, соціальні орієнтації у зв'язку з виконанням службових обов'язків і т.ін), кваліфікація, освіта, престиж, рейтинг, імідж, репутація, авторитет і ін.

Важливим аспектом впливу публічної служби як соціального інституту є особистий соціальний статус публічних службовців. Тільки володіючи високим статусом, вони можуть захищати громадян, створювати їм сприятливі і безпечні умови життя. Водночас багато службовців через непродумані реорганізації постійно перебувають у стані тривоги, сумнівів, непевності, фрустрації, відчуття небезпеки. Низький статус службовців позначається на авторитеті держави, його владних структурах, що створює основу для невдоволення в суспільстві, посилює соціальну напруженість.

У цей час проблема соціальної захищеності публічних службовців не вирішена. Особливо це стосується їхнього доходу. Склалася традиція невисокого рівня оплати праці службовців, що таїть ряд небезпек. Ця практика викликає відплив кращих кадрів у недержавні структури або корупцію в процесі здійснення службової діяльності. Як відзначав директор Дослідницького центру держави і права Угорщини К.Колені, «дуже небезпечні омани щодо того, що державне управління занадто громіздке і занадто дорого обходиться. Дешева адміністрація - найдорожче управління у світі. Можна заощадити гроші на управлінському персоналі, на технічному оснащенні адміністративних органів, але за таку економію державі доводиться платити втричі дорожче»<sup>62</sup>.

Низька оплата праці публічних службовців стимулює корупцію. При цьому вони усвідомлюють соціальну небезпеку корупції: влада стає

---

<sup>62</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол.: В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.312.

залежною від злочинців; падає довіра до неї; корупція робить людину безправною, руйнує ідею демократії.

Отже, публічна служба як соціальний інститут вимагає розвитку на рівні суспільства соціального прошарку й особистості публічного службовця. Ці напрями можуть стати важливою ланкою в концепції реформи управління персоналом на публічній службі.

### **2.1.5. Система підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування в Україні**

Розпочата в Україні в 2014 році широкомасштабна реформа місцевого самоврядування (далі – МС) і децентралізація влади, спричинили, серед іншого, до перерозподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), а також підвищення вимог до професійної компетентності державних службовців та службовців МС.

В той самий час у 2015 році в Україні розпочалося реформування інститутів публічної служби – державної служби та служби в ОМС.

В контексті реалізації реформи Верховна Рада України схвалила новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року, який набув чинності 1 січня 2016 року.

Служба в органах місцевого самоврядування все ще регламентується чинним Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 7 червня 2001 року, який має значну кількість положень, що не відповідають поточним потребам реформи МС, а також значну кількість неузгодженостей з новим Законом України «Про державну службу».

Законодавство про державну службу та про службу в ОМС містить положення, які впливають на систему підготовки та підвищення кваліфікації представників МС. Відповідно, процес реформування інститутів публічної служби в Україні спричинив до започаткування реформи системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців МС.

24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р затверджено План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016—2020 роки, в рамках якого здійснюється комплекс заходів з реформування системи професійного навчання представників публічних органів влади.

Згідно чинного закону про службу в органах місцевого самоврядування існує 7 категорій посад службовців МС. Службовцями МС є виборні посадові особи МС (їх посади належать до 1-4 категорій) та наймані посадові особи МС (їх посади належать до 3-7 категорій). За

даними Державної служби статистики<sup>63</sup> станом на 31 грудня 2015 року в Україні було 83465 службовців МС, з яких 77,1% становили жінки, 22,9% - чоловіки. Серед усіх службовців МС 44,3% - це керівники різного рівня. 74,5% службовців МС мають повну вищу освіту (магістр, спеціаліст), 24,6% - мають базову вищу освіту (бакалавр, молодший спеціаліст). За стажем роботи 69% службовців МС працюють на своїх посадах більше 5 років.

Відповідно до закону, службовці МС зобов'язані постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності/кваліфікації та вдосконалювати організацію службової діяльності.

Інформаційно-консультативне та методичне забезпечення служби в ОМС здійснюється центральним органом державної виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, з урахуванням вимог законодавства про МС в Україні – Національним агентством України з питань державної служби (НАДС).

Законом про службу в органах місцевого самоврядування (стаття 19) визначено, що організація навчання та підвищення кваліфікації службовців МС забезпечується у порядку, передбаченому законом. Чинна система підвищення рівня професійної компетентності службовців МС визначається Положенням про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 564 від 7 липня 2010 року (надалі Постанова КМУ №564). Науково-методичне забезпечення діяльності цієї системи здійснює Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ) як вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються КМУ. Рішення щодо змін у змісті підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців МС приймаються НАДС на підставі звернень НАДУ. НАДС організовує та координує підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців МС, зокрема з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, за державним замовленням, здійснює

---

<sup>63</sup>[http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm) Потрібно констатувати, що з 2016 року жоден державний орган не збирає статистичні дані відносно кількості службовців органів місцевого самоврядування. Тому дані за 2016 рік відсутні.

в межах повноважень, передбачених законом, контроль за якістю професійного навчання.

Потрібно зазначити, що законодавець планує згодом вилучити із закону вимогу організувати навчання та підвищення кваліфікації службовців МС у порядку, передбаченому законом. Натомість планується визначити, що кожна місцева рада ухвалює власне положення про навчання (професійну підготовку та підвищення кваліфікації) службовців МС. При цьому, однак, держава залишає за собою функцію визначати державну політику в сфері організації підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців МС (а також сферах законодавчого регулювання служби в ОМС та правового і соціального захисту службовців МС).

Відповідно до положень згаданої вище Постанови КМУ №564, можна виділити два основні різновиди підвищення рівня професійної компетентності службовців МС.

Перший – це підвищення рівня професійної компетентності через навчання/підготовку у вищих навчальних закладах (ВНЗ) із здобуттям (другої) вищої освіти та отриманням ступеня магістр за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (МРА). При цьому ВНЗ повинен мати ліцензію Міністерства освіти та науки України (МОН) (станом на 2017 рік таку ліцензію мають 105 ВНЗ), а його відповідні освітні програми мають пройти акредитацію у Національному агентстві з питань якості вищої освіти (НАЗЯВО) на відповідність освітньому стандарту. Оскільки МОН ще не розробило відповідного стандарту, жодна програма згаданих ВНЗ ще не проходила акредитації.

Другий – підвищення рівня професійної компетентності через підвищення кваліфікації у (I) ВНЗ та (II) закладах післядипломної освіти. Згідно Постанові КМУ №564 підвищення кваліфікації є безперервним процесом і здійснюється за такими видами: (1) навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; (2) тематичні постійно діючі семінари; (3) спеціалізовані короткострокові навчальні курси; (4) тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; (5) стажування в органах, на які поширюється дія Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також за кордоном; (6) самостійне навчання (самоосвіта); (7) щорічний Всеукраїнський конкурс "Кращий державний службовець" (для державних

службовців). З 2015 року післядипломна освіта, а отже, і підвищення кваліфікації службовців МС, не потребують отримання окремої ліцензії на здійснення освітньої діяльності. В той самий час єдині стандарти підвищення кваліфікації державних службовців та службовців МС мають бути розроблені найближчим часом в рамках виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016—2020 роки, про який згадувалося вище. Особливості порядку проходження підготовки та підвищення кваліфікації службовцями МС, а також відповідних програм буде розглянуто далі.

Система інституцій, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації службовців ОМС та державних службовців визначена Постановою КМУ № 564 та включає вищі навчальні заклади та заклади післядипломної освіти.

До вищих навчальних закладів відносяться Національна академія державного управління при Президенті України (НАДУ) та її регіональні інститути, університети, академії, інститути, що здійснюють підготовку за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Діяльність таких закладів здійснюється на підставі ліцензії МОН на право здійснення освітньої діяльності у сфері вищої освіти. У структурі таких закладів можуть створюватися підрозділи з підвищення кваліфікації кадрів, інститути післядипломної освіти.

До закладів післядипломної освіти відносяться центри підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування; заклади післядипломної освіти (академії, інститути (центри) підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення, підрозділи університетів (філіали, факультети, відділення та інші). Відповідно до Закону України «Про освіту» післядипломна освіта визначається як спеціалізоване вдосконалення освіти особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її знань, умінь та навичок на основі здобутої раніше вищої освіти (спеціальності). У законодавстві України чітко не визначається який заклад може вважатися закладом післядипломної освіти. Тому, з метою надання послуг з післядипломної освіти державним службовцям, службовцям МС і працівникам підприємств, а також надання науково-методичної, інформаційної і консультаційної допомоги органам державної влади та ОМС, урядом України були утворені Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації

працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі - Центри) як заклади післядипломної освіти.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 року № 1681 було затверджено спеціальне Положення про зазначені Центри, в якому, зокрема, визначалося, що Центри створюються центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. Співзасновниками таких Центрів можуть бути обласні, Київська та Севастопольська міські ради. На сьогодні створено 20 таких центрів. НАДС здійснює координацію та контроль за роботою Центрів. НАДУ надає Центрам науково-методичну, інформаційну і консультаційну допомогу. У 2017 році НАДС створило Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Підготовка за освітніми програмами галузі «Публічне управління та адміністрування» не є обов'язком для службовців МСВ, а визначається як право. Отримання відповідного рівня вищої освіти (другий рівень - магістерський за українською класифікацією) може здійснюватися службовцем МС за кошти державного чи місцевого бюджетів в рамках державного чи регіонального замовлення за денною, вечірньою, заочною (дистанційною) формою навчання. КМУ визначив окремий порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». У разі вступу службовця МС до ВНЗ для проходження підготовки за денною формою навчання за направленням відповідного ОМС він звільняється з посади. Такій особі виплачується стипендія за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету у розмірі, визначеному положенням про навчання службовців МС. Така особа призначається на посаду, яку вона обіймала до вступу до ВНЗ, або рівнозначну посаду протягом 30 календарних днів після завершення навчання без проведення конкурсу.

Підготовка службовців МС здійснюється за освітньо-професійними та освітньо-науковими програмами, розробленими самостійно ВНЗ, які отримали ліцензію МОН на здійснення освітньої діяльності за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування" галузі знань "Публічне управління та адміністрування". Як вже зазначалось, станом на 31.03.2017, за даними МОН, таку ліцензію мають 105 ВНЗ України.

Тривалість навчання за такими програмами становить 18 місяців за денною формою та 30 місяців за заочною (дистанційною) формою навчання. Особам, які завершили таке навчання, присвоюється відповідний ступінь вищої освіти - магістр за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (МРА). Навчання у ВНЗ за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування" є здобуттям другої вищої освіти службовцями МС. Громадяни України, які не є службовцям МС і які здобули першу вищу освіту за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування", вступають на службу в ОМС на загальних конкурсних засадах.

Аналіз існуючих освітніх програм свідчить про величезний провал між вимогами до професійних компетенцій державних службовців, службовців МС та більшістю освітніх програм, тому існує термінова необхідність у їх вдосконаленні через стандартизацію. В той самий час, оновлене законодавство України вимагає, щоб МОН розробив відповідний стандарт вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» і після погодження з Національним агентством з питань якості вищої освіти (НАЗЯВО) затвердив його. Після цього НАЗЯВО зможе розпочати передбачений законодавством процес акредитації розроблених ВНЗ освітніх програм, який передбачає їх оцінювання на предмет (I) відповідності програми стандарту вищої освіти, (II) спроможності виконати вимоги стандарту та досягти заявлених у програмі результатів навчання, (III) досягнення заявлених у програмі результатів навчання.

Підвищення кваліфікації є обов'язком для службовця МС. Підвищення кваліфікації службовців МС визнається як один із видів післядипломної освіти і є безперервним процесом. З 2015 року післядипломна освіта, а отже, і підвищення кваліфікації службовців МС, не потребує отримання окремої ліцензії на здійснення освітньої діяльності.

Розглянемо окремо визначені чинним Положенням про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (Постанова КМУ №564) види підвищення кваліфікації.

*Навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації.* Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на службу в ОМС



або обраних чи призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами оцінювання службової діяльності, але не рідше ніж один раз на три роки.

Постанова КМУ №564 наділяє правом розробки та впровадження професійних програм підвищення кваліфікації «відповідні» навчальні заклади, проте чітко не визначає які саме. Професійні програми підвищення кваліфікації розробляються і впроваджуються, як правило, ВНЗ (університетами, академіями) та Центрами підвищення кваліфікації, а також закладами післядипломної освіти. Такі програми мають бути погоджені з НАДС та ОМС, службовці яких проходять підвищення кваліфікації.

НАДС затвердив вимоги до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації службовців МС. Відповідно, зміст таких програм повинен відповідати таким вимогам: відображати сучасні потреби державотворення, враховувати тенденції соціально-економічного розвитку країни; бути спрямованим на удосконалення професійної компетентності державних службовців, службовців МС та депутатів місцевих рад; мати практичну спрямованість на модернізацію державного управління, реалізацію реформ, забезпечення сталого розвитку, вирішення актуальних проблем державного управління та розвитку громадянського суспільства; відповідати загальнодидактичним і андрагогічним принципам навчання; відповідати законодавчим та іншим нормативно-правовим актам.

Структура професійних програм підвищення кваліфікації службовців МС має формуватися із загальної, функціональної та галузевої складових частин. Обсяг часу професійної програми підвищення кваліфікації службовців МС повинен складати 3,6 кредиту ЄКТС (108 годин) з урахуванням аудиторних занять і самостійної роботи, з них 2,4 кредиту ЄКТС (72 години) аудиторних занять. Для тематичних професійних програм підвищення кваліфікації (з питань контролю, запобігання та протидії корупції) обсяг часу повинен бути не менше ніж 2,4 кредиту ЄКТС (72 години) з урахуванням аудиторних занять та самостійної роботи. У разі потреби, навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації може здійснюватися у декілька етапів, при цьому загальний обсяг часу на підвищення кваліфікації має становити 3,6 кредиту ЄКТС (108 годин) з

урахуванням аудиторних занять, самостійної роботи, дистанційного та інших інтерактивних технологій навчання.

*Тематичні постійно діючі семінари, тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги, спеціалізовані короткострокові навчальні курси.* Проводяться з урахуванням потреб ОМС, службовців МС. Потреба та можливості участі службовців МС у професійних програмах, спеціальних курсах, тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом, які проводяться асоціаціями ОМС, НУО, програмами/проектами міжнародної технічної допомоги, має визначитися самостійно керівником ОМС. Проте на практиці це відбувається за запрошенням відповідних провайдерів таких послуг.

Постановою Уряду №564 визначено також, що тренінги для службовців МС 1-4 категорій організують та проводять Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС в межах компетенції, а також навчальні заклади, що мають право на здійснення підвищення кваліфікації, та центри підвищення кваліфікації. Тривалість навчання за відповідною програмою не повинна перевищувати 0,33 кредиту ЄКТС (10 академічних годин) на день. Отримання сертифіката про підвищення кваліфікації за програмою тематичного постійного діючого чи короткострокового семінару, тренінгу враховується службовцям МС під час оцінювання результатів службової діяльності та призначення на вищу посаду.

Програми тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів розробляються відповідними навчальними закладами (університетами, Центрами підвищення кваліфікації) і затверджуються ОМС. Типові програми розробляються НАДУ та погоджуються НАДС. НАДС затвердив методичні рекомендації щодо розробки типових програм. Серед вимог до змісту цих програм необхідно виокремити такі: відповідність сучасним потребам державотворення, врахування тенденцій соціально-економічного розвитку країни; практична спрямованість на вирішення актуальних проблем державного управління, реалізації реформ, що проводяться в країні, розвитку громадянського суспільства; спрямованість на удосконалення системи професійних компетенцій слухачів.

Провайдери семінарів і тренінгів мали б здійснювати постійний моніторинг тенденцій щодо змін законодавства, завдань і технологій діяльності ОМС, збирати пропозиції заінтересованих сторін, вивчати потреби у навчанні службовців МС і на цій підставі розробляти та пропонувати відповідні програми таких семінарів та тренінгів. Однак, на практиці постійно діючі та короткострокові тематичні семінари, тренінги присвячуються вивченню та роз'ясненню нового законодавства або актуальним питанням впровадження окремих реформ.

Щорічно заклади, які впроваджують програми тематичних постійно діючих чи короткострокових семінарів, тренінгів, надсилають НАДС звіт про аналіз впровадження таких програм. Таким чином, НАДС здійснює своєрідний моніторинг стану підвищення кваліфікації за цим видом програм.

*Стажування, самоосвіта.* Стажування службовців МС проводиться в органах, на які поширюється дія Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також за кордоном. Після стажування, що проводиться за індивідуальним планом, службовець МС подає звіт про виконання плану стажування керівникові органу, в якому він проходив стажування, та керівникові органу, який направляв на стажування.

Існуюча система підвищення кваліфікації службовців МС не передбачає єдиного акредитаційного центру (органу) розроблених провайдерами програм підвищення кваліфікації. Роллю НАДС є лише погодження представлених програм, а різні ОМС вправі самостійно затверджувати програми. Відповідно до підпункту 31 пункту 4 Положення про НАДС, контроль за якістю професійного навчання належить до його повноважень. Разом з тим, на рівні постанов КМУ або наказів НАДС це повноваження не деталізовано.

В Україні існує система державного та регіонального замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації службовців МС.

Згідно Постанови КМУ «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» № 674 від 27 вересня 2016 року: Державне управління справами за погодженням НАДС є державним замовником *на підготовку* (навчання за магістерськими програмами) службовців МС 1-4 категорій; НАДС є державним замовником *на підвищення кваліфікації* службовців МС

(в тому числі з питань, пов'язаних із запобіганням корупції); Міністерство оборони України є державним замовником на підвищення кваліфікації службовців МС з питань воєнної безпеки та оборони держави.

Державне замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації є механізмом, що діє окремо від механізму публічних закупівель. Особливості відносин у цій сфері регулює Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів». Цей закон, насамперед, визначає повноваження КМУ щодо затвердження (I) порядків формування та розміщення державного замовлення; (II) методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта.

Замовниками на підготовку службовців МС, посади яких віднесено до 4-7 категорії (за Законом – 2001), є ОМС. Слідуючи логіці статті 90 Бюджетного кодексу, то саме обласні ради та Верховна Рада АР Крим можуть виступати такими замовниками, оскільки в обласних бюджетах можуть передбачати відповідні видатки на оплату послуг з підвищення кваліфікації на умовах регіонального замовлення.

Бюджетний кодекс також дозволяє кожному ОМС в місцевому бюджеті на будь-якому рівні передбачати видатки на підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та службовців МС. Нормативів для визначення обсягу таких видатків не існує. Тобто у межах регіонального замовлення кожна обласна рада має право передбачати в обласному бюджеті відповідні видатки на замовлення послуг з підвищення кваліфікації службовців МС різних рівнів. Також ОМС базового рівня у власних бюджетах мають право передбачати видатки на підвищення кваліфікації власних службовців МС та депутатів місцевої ради. У разі наявності таких грошових ресурсів закупівля послуг з підвищення кваліфікації здійснюється за механізмом публічних закупівель. Класифікація видатків місцевих бюджетів передбачає можливість бюджетної програми «Підвищення кваліфікації закладами післядипломної освіти (академіями, інститутами, центрами підвищення кваліфікації)». Як вже згадувалося вище, в усіх випадках не існує нормативу відносно того, яка частка бюджету на утримання ОМС має бути виділена на підвищення кваліфікації службовців МС. Окрім того, значна частина тренінгових

програм в межах проектів, програм міжнародної технічної допомоги чи українських НУО проводиться для службовців МС на безоплатній для них основі.

Однак, усталеної практики реалізації механізму такого регіонального замовлення (за рахунок бюджетів ОМС) не існує. Як правило, службовці МС 4-7 категорії проходять навчання та підвищення кваліфікації, використовуючи механізм державного замовлення.

Державне замовлення формується за результатами визначення потреб ОМС, яке здійснюється на підставі наказу НАДС від 26 лютого 2014 року № 26 «Про затвердження Методичних рекомендацій щорічного визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у підготовці магістрів за спеціальностями галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування».

Визначення потреб ОМС у підготовці службовців МС (магістрів за спеціальностями галузі знань «Публічне управління та адміністрування») здійснюється за результатами щорічної оцінки. Основним критерієм визначення потреби у підготовці є, як правило, аналіз співвідношення кількості керівних посад за штатним розписом (станом на 1 січня поточного року) до кількості осіб, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр» за спеціальностями галузі знань «Публічне управління та адміністрування» / «Державне управління». Бажаним є співвідношення не менше однієї особи, яка має освітньо-кваліфікаційний рівень «магістр» до двох керівних посад. Результатом аналізу потреб у підготовці службовців МС за спеціальностями галузі знань «Публічне управління та адміністрування» є список осіб, рекомендованих на навчання.

Визначення потреб ОМС у підвищенні кваліфікації службовців МС 1–5 категорій здійснюється також за результатами щорічної оцінки та з урахуванням проходження ними підвищення кваліфікації протягом останніх п'яти років (стосовно підвищення кваліфікації за професійними програмами, враховується, що воно має здійснюватися протягом першого року роботи для вперше прийнятих на службу в ОМС або обраних чи призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами оцінювання службової діяльності, але не рідше ніж один раз на три роки). Результатом аналізу потреб у підвищенні кваліфікації

службовців МС є зведений «Річний план-графік», який, як правило, розробляється замовниками (кадровими службами відповідних органів) спільно з закладами післядипломної освіти, які здійснюють підвищення кваліфікації. Результатом аналізу визначення потреб ОМС у підвищенні кваліфікації службовців МС з питань запобігання і протидії корупції є, як правило, зведений «Річний план-графік» з підвищення кваліфікації службовців МС, який розробляється НАДС та розміщується на її офіційному веб-сайті. Разом з тим, згідно закону проводиться не оцінка результатів діяльності, а атестація один раз на чотири роки. При набранні чинності нового закону, законодавцем має бути введено повноцінне щорічне оцінювання результатів службової діяльності. Необхідність підвищення кваліфікації службовця МС буде визначатися його безпосереднім керівником та службою управління персоналом ОМС.

Відповідна узагальнена інформація щодо потреб ОМС у підготовці службовців МС 1-4 категорії подається від ОМС до НАДУ за погодженням з НАДС. НАДУ після погодження з НАДС подає цю інформацію щодо потреб ОМС Державному управлінню справами, яке формує заявку на підготовку магістрів у галузі знань “Публічне управління та адміністрування” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” для включення її до проекту державного замовлення та проекту Державного бюджету на наступний календарний рік.

Відповідна узагальнена інформація щодо потреб ОМС у підготовці службовців МС 5-7 категорії подається від ОМС до НАДС. НАДС передає цю інформацію до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) для включення її до проекту державного замовлення та проекту Державного бюджету на наступний календарний рік.

Відповідна узагальнена інформація щодо потреб ОМС у підвищенні кваліфікації службовців МС 1-7 категорії щорічно подається ОМС до НАДС. НАДС після аналізу передає цю інформацію до Мінекономрозвитку для включення її до проекту державного замовлення та проекту Державного бюджету на наступний календарний рік.

Після прийняття закону про Державний бюджет, постановою КМУ затверджуються обсяги державного замовлення у розрізі замовників. Наступним кроком є відбір виконавців державного замовлення на підготовку (магістрів у галузі знань “Публічне управління та

адміністрування” за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”) та підвищення кваліфікації службовців МС.

Базові критерії відбору виконавця визначені у постанові КМУ від 20 травня 2013 року № 363 "Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" і стосуються у своїй більшості спроможності потенційного виконавця (наявність ліцензії, показники економічної ефективності, показники якості наукової роботи тощо). Разом з тим вони не стосуються якості навчальних програм. При цьому державний замовник може встановлювати також галузеві та інші критерії конкурсного відбору.

Комісія з конкурсного відбору щороку утворюється наказом НАДС. До складу комісії включаються представники: НАДС, МОН, Мінекономрозвитку, Міністерства фінансів України, профспілки працівників державних установ, громадської ради при НАДС, інші суб'єкти. Відповідно, участь всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування можлива, але прямо (обов'язково) не передбачена.

З відібраними виконавцями державного замовлення укладається державний контракт. Водночас, додаток до державного контракту виконавця державного замовлення містить лише перелік навчальних програм, категорії слухачів, період навчання, кількість слухачів, груп та навчальних занять (годин).

Разом з тим, відповідно до постанови КМУ від 27 вересня 2016 року № 674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», у 2017-2018 роках виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування НАДС здійснюється навчальними закладами, що перебувають у сфері управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства соціальної політики України, Державної фіскальної служби України, Міністерства юстиції України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства закордонних справ України та Національної академії педагогічних наук України, поза конкурсом.

Проведений аналіз свідчить про збільшення упродовж останніх десяти років кількості осіб з вищою освітою як на державній службі, так і на службі в органах місцевого самоврядування, а саме:

- кількість державних службовців з вищою освітою збільшилась із 73,1 % у 2005 році до 92,1 % у 2015 році;
- кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування з вищою освітою також поступово збільшувалася з 61,5 % у 2005 році до 74,5 % у 2015 році.

Проте спостерігається негативна тенденція щодо зменшення кількості посадових осіб органів місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію протягом останніх десяти років, – з 10 636 осіб у 2005 році до 7 476 осіб у 2015 році.

Разом з тим кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію упродовж аналогічного періоду, збільшилась (незважаючи на деякі складнощі останніх двох років) із 40 235 осіб у 2005 році до 47 222 осіб у 2015 році.

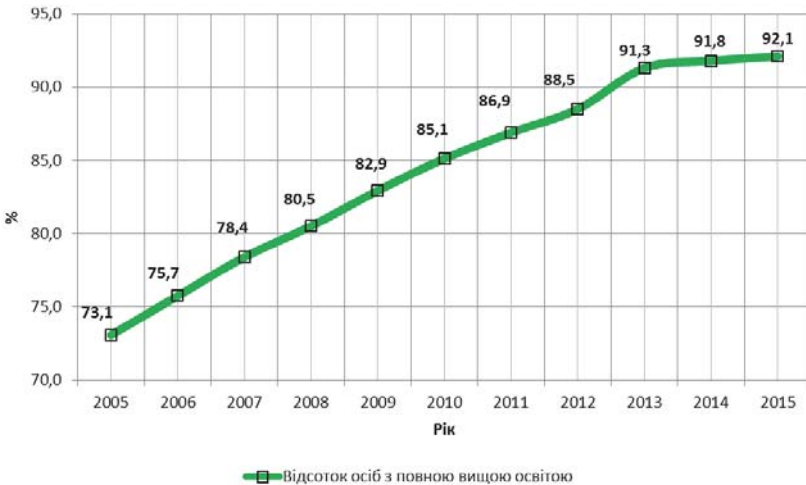


Рис.26 Інформація щодо освітнього рівня державних службовців (за період 2005–2015 рр.)



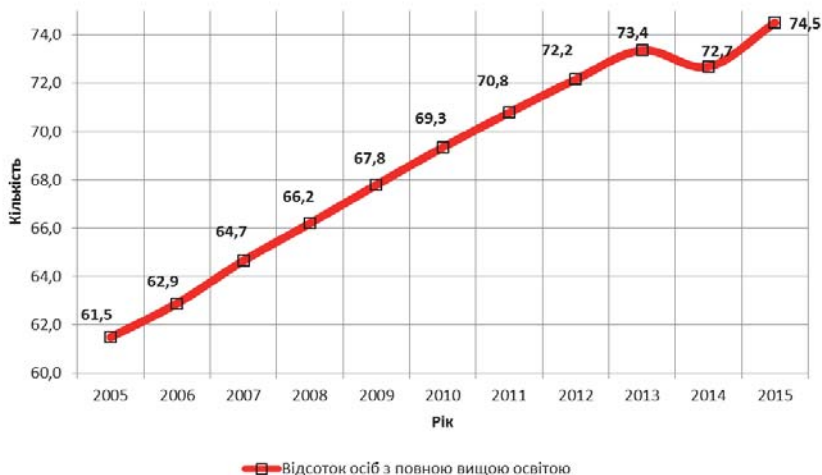


Рис. 27 Інформація щодо освітнього рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування (за період 2005–2015 рр.)

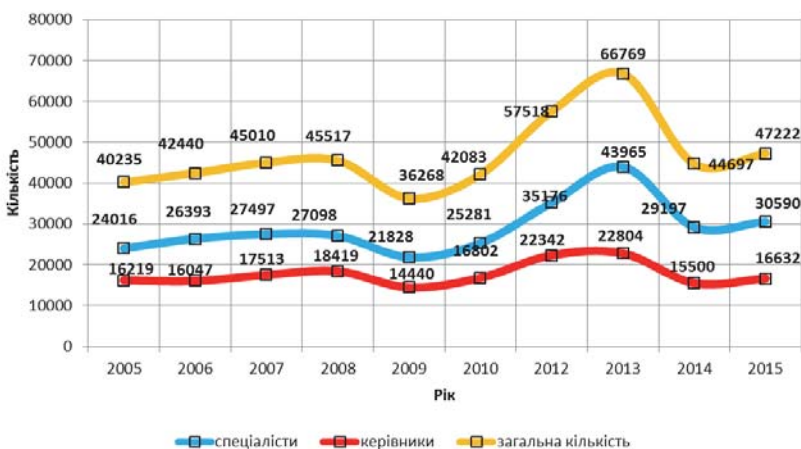


Рис. 28 Інформація щодо динаміки підвищення кваліфікації державних службовців (за період 2005–2015 рр.)

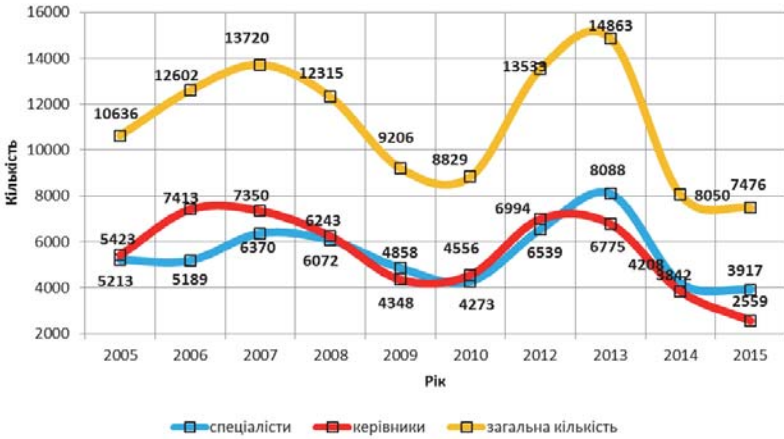
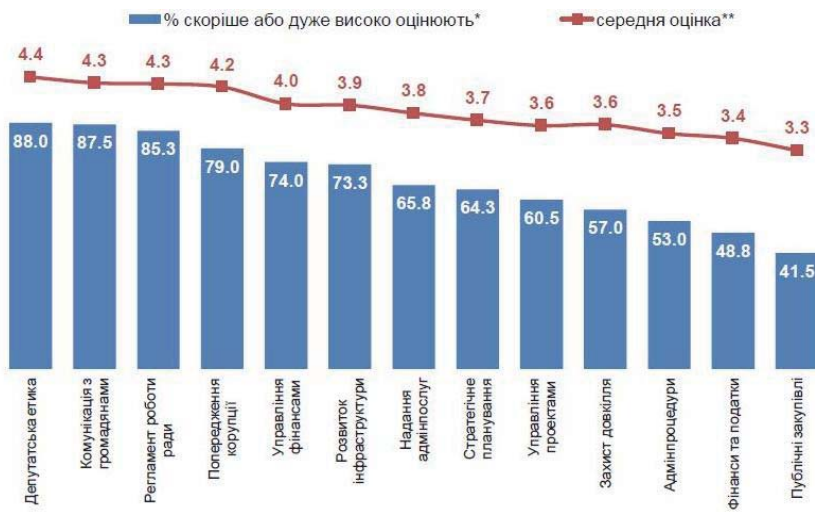


Рис. 29 Інформація щодо динаміки підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування (за період 2005–2015 рр.)

Показовими є також результати дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у лютому-березні 2017 року на замовлення Ради Європи. Представникам органів місцевого самоврядування з об'єднаних територіальних громад пропонувався перелік 13 сфер для самооцінки власного рівня компетентності. Як можна бачити нижче, респонденти-представники керівного складу ОТГ доволі високо оцінюють себе у більшості сфер. Причому, у випадку 9 з 13 сфер не менше двох третин респондентів оцінили свій рівень як «скоріше високий» або навіть «експертний».

Відносно найкраще респонденти себе оцінили в таких сферах, як депутатська етика (88% вважають свій рівень скоріше високим або експертним), комунікація з громадянами (88%) і регламент роботи (85%). Водночас відносно найнижчі оцінки простежуються у випадку захисту довкілля і управління відходами (57%), адміністративних процедур (53%), фінансового і податкового законодавства (49%), публічних закупівель (42%).



\* Ті, хто на запитання поставили оцінку «4» або «5».

\*\* Середнє значення на шкалі від 1 до 5.

Рис. 31 Рівень компетентності в окремих сферах і основні напрямки підвищення кваліфікації (самооцінка)

Практично всі респонденти з керівного складу ОТГ (96%) вважають навчання важливим елементом підвищення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування. На додачу до цього 75% не погоджуються, що навчання не впливає на ефективність і 81% не вважають навчання марним витрачанням часу.

Але при цьому 79% респондентів погодилися, що певні програми можуть бути не пріоритетними на сьогоднішньому етапі. А це може свідчити, що багато представників керівного складу просто не усвідомлюють важливість окремих програм навчання.

Також половина респондентів (51%) вважають, що навчання буде важливим, тільки у випадку відповідних законодавчих змін.

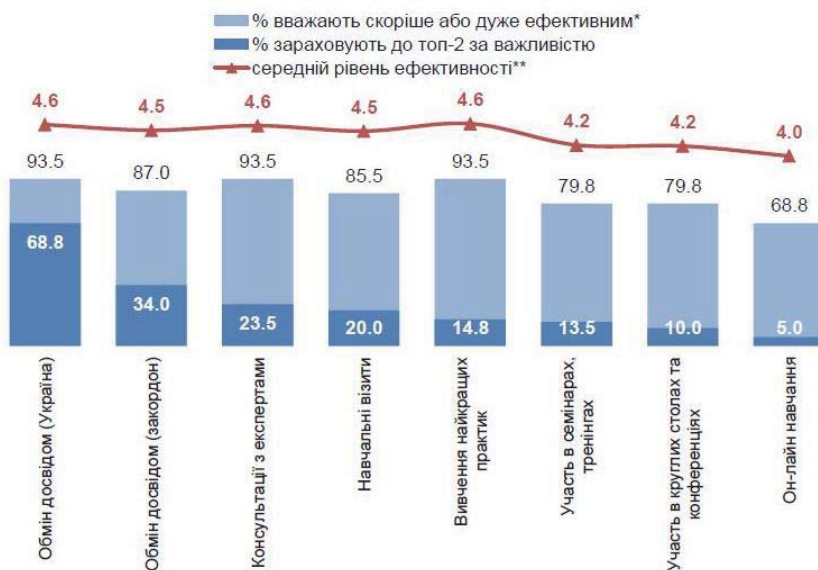


Рис. 32 Сприйняття і необхідність навчання працівників виконавчого органу ради ОТГ у різних сферах

Усі можливі інструменти/заходи для професійного розвитку абсолютна більшість респондентів вважають ефективними. Виняток становить лише онлайн-навчання, який вважають ефективним «лише» 69%.

Водночас, у разі необхідності визначитися з топ-2 інструментами, то 69% обирають обмін досвідом з колегами з інших територіальних громад. Далі (зі значним відривом) ідуть участь у навчальних візитах (34%) і обмін досвідом із колегами з-за кордону (24%).

Хоча 80% голів ОТГ переконані, що в бюджетах громад передбачені фінансові ресурси на проведення навчання працівників, але серед депутатів рад про це говорять 58%.



\* Ті, хто на запитання відповів «4» або «5».

\*\* Середнє значення на шкалі від 1 до 5.

Рис. 33 Інструменти / заходи для підвищення професійного рівня



Рис. 34 Включення до бюджету громад витрат на навчання працівників

На цьому етапі доречно зазначити, що в Україні саме академічний підхід до освіти є основою для визначення систем розвитку компетенцій персоналу публічних органів влади. Низка дискусій у ході Фахового огляду з питань реформування системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування в Україні, який був організований Радою Європи у 2017 році, призвела до висновку, що виклики розвитку компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування переважно зумовлені неспроможністю навчальних програм інституцій вищої освіти задовольнити потреби системи публічного управління, що змінюються, а також застарілою системою підтримки, яку обласні установи надають органам місцевого самоврядування. Перша проблема пов'язана із тим, що попри те, що академічна галузь України здатна задовольнити попит на загальну та теоретичну освіту, вона має достатньо обмежений потенціал щодо передання навичок та вмінь/практичного навчання. Інші постачальники освітніх послуг (наприклад, обласні центри підвищення кваліфікації) часто зіштовхуються із нестачею ресурсів, браком досвідчених тренерів та експертів, а також із відсутністю процедур діагностики потреб у навчанні. Отже, те, що доступно в плані навчальних схем для представників публічної влади, визначається спроможностями постачальників навчальних послуг (часто дуже обмеженими), а не сучасними потребами галузі. Навчання не ґрунтується на попиті, а нав'язується ієрархічно. Виглядає так, що навчальні потреби та програми визначає центральна влада, а впроваджують їх різні навчальні заклади. Отже, наявні можливості навчання не відповідають потребам у навчанні.

Такий суто науковий, переобтяжений теорією підхід до навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування зумовлює важливі наслідки. Теоретичні знання, отримані в процесі навчання, часто не виявляються корисними в повсякденній практиці публічної адміністративної роботи. Як результат, нещодавно набраний персонал доводиться навчати на робочому місці, що вважається застарілим, трудомістким та дорогим методом.

Постає питання, чи за децентралізованої системи державної влади, що є кінцевою метою реформи в Україні, централізована система підготовки службовців на місцевому рівні є правильним підходом до нарощування інституційних спроможностей місцевої адміністрації.

Висновок, що впливає: системні реформи вимагають системного підходу до розбудови компетенцій тих посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування, які здійснюють реформи. Така стратегія передбачає, зокрема, потребу у визначенні «згори вниз» обсягу компетенцій, необхідних для ефективного здійснення змін в адміністративній системі та ефективного стимулювання місцевого розвитку знизу. Цей висновок у жодному разі не належить тлумачити виключно як заохочення централізованого підходу до визначення потреб у навчанні. Відповідно до положень, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування: органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (стаття 4.2); публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії (стаття 4.3).

Органи місцевого самоврядування повинні мати право на власний розсуд визначати свої потреби та відповідним чином їх задовольняти. У цьому світлі зазначений вище висновок варто розуміти так: необхідно створити широкий відкритий спектр варіантів розбудови та підвищення професійного потенціалу органів місцевого самоврядування. З одного боку, слідуючи найкращим європейським практикам, доцільно розробити національну навчальну програму, спрямовану на підвищення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування для виконання завдань самоврядування. З іншого боку, органи місцевого самоврядування повинні мати автономію для визначення специфічних для них завдань і найкращих способів їхнього вирішення – також шляхом посилення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування.

Таким чином, підхід, рекомендований для сектора місцевого самоврядування в Україні, поєднує в собі обов'язкове визначення потреб у навчанні на центральному рівні, особливо для новостворених об'єднаних громад, і водночас автономію органів місцевого самоврядування реагувати на потреби, коли вони виникають на місцевому рівні. Такий підхід також вимагає розроблення та впровадження рішень для лібералізації ринку навчальних послуг.

## 2.2. ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



Децентралізація потребує зміцнення адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, а відтак професійної та компетентної служби місцевого самоврядування. Однак дискусії навколо реформи місцевого самоврядування в усій Європі та особливо у Східній Європі зосереджувалися здебільшого на поліпшенні надання послуг, посиленні ефективності, підвищенні якості врядування, а також на підзвітності місцевих органів та етиці державних службовців.

Однією зі сфер, яку значною мірою не використовували або навіть ігнорували, є управління людьми. Утім під час таких радикальних реформ державної служби та з такими економічними проблемами, що спонукають її працівників досягати більшого з меншими витратами коштів, належна практика в кадровій сфері набуває особливо важливого значення. Здатність проводити фундаментальні та довготермінові зміни в усіх інших



галузях, зрештою, залежить від того, наскільки залучені та вмотивовані працівники та як ними повсякденно керують.

Просування сучасних й ефективних методів управління людськими ресурсами лежить в основі так званого «доброго врядування на місцевому рівні», яке є одним із ключових аспектів місцевої демократії, пов'язаних із відносинами між громадянами та місцевим самоврядуванням. Добре врядування на місцевому рівні залежить від розміру місцевих органів влади, доступних громадянам і громадянському суспільству шляхів і способів участі в суспільному житті, а точніше – від готовності виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування і, зокрема, працівників органів місцевого самоврядування постійно поліпшувати якість послуг, які вони надають громадянам.

Таким чином, управління персоналом полягає в забезпеченні розвитку ефективної та підзвітної системи державного управління на благо всього населення. Крім того, воно стосується організаційного будівництва, у тому числі розробки та запровадження прозорих і неупереджених процедур наймання, глибинної оцінки ефективності роботи та службового росту на державній службі працівників місцевих органів, постійного навчання та заохочення до етичної поведінки в системі державного управління.

Потрібно створити захищену від політизації систему найму та просування по службі на підставі заслуг, із тим щоб мати міцне управління як на місцевому, так і національному рівні. Підтримка сучасного та ефективного управління персоналом на місцевому рівні сприяє, таким чином, дотриманню п'яти загальних принципів будь-якого реформування державного управління, а саме: децентралізації, деполітизації, професіоналізації, раціоналізації та модернізації.

Підтримка сучасних й ефективних функцій управління персоналом на рівні органу місцевого самоврядування також пов'язана зі зміною менталітету як виборних посадовців, так і працівників щодо державного управління, його загального здійснення, а також якості послуг, які надають громадянам. Навчання опосередковано сприяє таким змінам через надання працівникам різних місцевих органів влади можливості не тільки отримувати знання, а й зустрічатися, дискутувати та обмінюватися між собою думками.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.7.

Європейська хартія місцевого самоврядування так визначає умови роботи в органах місцевого самоврядування: «Умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» (пункт 2 статті 6).

Ще одним ключовим документом є ухвалена Комітетом міністрів РЄ у 2008 році європейська Стратегія інновацій і доброго врядування на місцевому рівні, яка встановлює принцип «компетентності та спроможності». Цей принцип, зокрема, передбачає потребу переконатися, що професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та закріплюються з метою поліпшити результати їхньої роботи та посилити вплив, удосконалити їхню діяльність та стимулювати отримання кращих результатів.

Процес управління людськими ресурсами виконує важливу оперативну та управлінську функції, які забезпечує служба управління кадрами, а також усі інші рівні управління в організації.

Цілі управління людськими ресурсами на робочих місцях стосуються індивідуальної ефективності роботи або результатів, яких досягнули працівники, бажаних рівнів продуктивності та якості, мотивації працівників і – в довготерміновій перспективі – стимулювання їхньої лояльності до організації.

На організаційному рівні цілі спрямовані на підвищення середнього рівня продуктивності праці, підвищення якості умов праці, зростання й розвиток організації та рентабельність її діяльності.

Чинники, що впливають на аспекти управління людськими ресурсами, можуть бути як внутрішні, так і зовнішні. Внутрішні чинники стосуються характеристик організації (стратегії, організаційної структури, організаційної культури, розміру установи, наявних технологій), характеристик працівників (особистісних характеристик, інтересів, мотивації, ставлення, здібностей) і характеристик поточної діяльності (її характеру, вимог, що вона висуває до працівників, задоволеності роботою).

Зовнішні чинники стосуються державного регулювання та законодавства (праці та трудових відносин), тенденцій на ринку праці, особливостей та вимог навколишнього середовища.

### 2.2.1. Професійна етика у сфері місцевого самоврядування

Сенс існування публічної служби – служити громадянам і поліпшувати якість їхнього повсякденного життя. Кожен публічний службовець робить свій внесок у досягнення цієї головної мети в рамках органів місцевого самоврядування. Допмагаючи виборним посадовцям, такі службовці сприяють функціонуванню місцевої демократії. Таким чином, публічний службовець на своїй посаді здійснює дуже благородну функцію, яка, однак, потребує виконання обов'язків і дотримання цінностей.

Для того щоб завоювати довіру громадян і мати змогу ефективно та результативно використовувати бюджетні кошти, службовці завжди повинні демонструвати винятково етичну та взірцеву поведінку.

Кожен місцевий орган влади має змогу публікувати хартію професійної етики, щоб окреслити основні положення. Ця хартія може спиратися на наведені нижче ключові принципи, які кожен орган місцевого самоврядування може пристосувати до конкретних обставин.

Основні цінності та головні правила:

1) повна відданість:

Публічні службовці мають бути віддані своїй роботі. Така відданість охоплює зобов'язання двох видів:

по-перше, потрібно регулярно виходити на службу, що передбачає дотримання робочого графіку та клопотання про дозвіл на те, щоб відлучитися, у разі такої потреби;

по-друге, необхідно компетентно виконувати свою роботу, тобто завершувати накреслені завдання належним чином. Це також передбачає розширення особистих знань, якщо в цьому виникає потреба.

2) нейтральність та неупередженість:

Під час виконання обов'язків цивільним службовцям не варто висловлювати свої політичні погляди. Поза роботою вони залишаються повноправними громадянами, однак повинні поводитися виважено, висловлюючи свої особисті погляди, тобто їм потрібно формулювати врівноважені думки (принаймні коли такі міркування стосуються цінностей, які підтримує їхній роботодавець).

Політична неупередженість має оцінюватися відповідно до конкретного становища кожного публічного службовця. Вищим публічним службовцям варто бути більш обачними, ніж підлеглим.

3) гідність, повага та чемність:

У широкому сенсі повага до інших, чемність та ввічливість мають переважати в міжособистісних стосунках. Неприйнятною є поведінка, що зневажає людську гідність. Наприклад, Хартія професійної етики Ради Європи встановлює, що «будь-яка форма сексуальних і психологічних утисків на робочому місці та (або) у зв'язку з роботою має бути заборонена як поведінка, що порушує гідність чоловіків і жінок».

Окрім того, до правильної поведінки належить заохочувати весь колектив. Хартія професійної етики встановлює, поміж іншим, що «керівництву варто забезпечувати гармонійні робочі стосунки й зміцнювати командний дух, спрямовуючи, навчаючи та мотивуючи своїх підлеглих і пропонуючи можливість пройти відповідну підготовку. Воно зобов'язане з увагою ставитися й прислухатися до них та забезпечувати об'єктивне визнання їхніх заслуг і викорінення фаворитизму та упередженості».

4) справедливість:

Публічні службовці завжди повинні діяти чесно й неупереджено, ставлячи на перше місце спільне благо, а не свої особисті інтереси. Вони завжди мають пам'ятати, що працюють заради спільних інтересів громади.

Потрібно уникати конфліктів інтересів. Конфлікт інтересів виникає, коли «публічні службовці мають особистий інтерес або знайомства, що можуть викривити їхнє судження та завадити об'єктивному й неупередженому виконанню своїх обов'язків».

5) служіння громадянам:

Як було зазначено вище, служіння громадянам становить сенс існування публічних службовців. Відтак вони повинні бути ввічливі й чемні, реагуючи на вимоги громадян. Їм належить уникати всіх видів дискримінації (за ознаками фактичних або удаваних раси, кольору шкіри, соціального походження, етнічного походження, віку, сімейного або батьківського статусу, політичних, філософських або релігійних переконань, статі, сексуальної орієнтації, інвалідності чи за іншими ознаками).

Вони також мають проявляти чуйність. Це один із дванадцяти принципів, які Рада Європи просуває в рамках своєї Стратегії інновацій і доброго врядування на місцевому рівні. Публічні службовці мають відповідати на запити та скарги населення в межах розумних термінів.

б) слухняність та лояльність до організації:

Публічні службовці повинні дотримуватися субординації, виконуючи доручені їм завдання. Їхню місію визначають виборні посадові особи громади, і цивільні службовці, виконуючи таку місію, сприяють загальному досягненню цілей громади.

Вони також зобов'язані як мінімум демонструвати лояльність до місцевого органу влади, що найняв їх.

7) обачність:

Публічні службовці повинні дотримуватися максимальної обачності щодо фактів та інформації, які надходять до них під час виконання або у зв'язку з виконанням службових обов'язків і стосуються конфіденційних даних.

Публічні службовці не мають привласнювати державних коштів, їм також не дозволено використовувати державні кошти в особистих цілях. Тут йдеться про використання громадських засобів, як-от: персонал, обладнання, копіювальне устаткування або службові автомобілі.

До того ж публічним службовцям не варто нераціонально витратити державні кошти. Вони, отже, повинні забезпечувати, щоб громадські ресурси завжди використовували «ефективно, з користю, економно й відповідально».

Загалом публічним службовцям належить утримуватися від будь-яких дій, здатних зашкодити їхній незалежності.

Основна мета тут полягає в недопущенні корупції. Вона включає в себе «прямі чи опосередковані вимагання або згоду на отримання подарунків, обіцянок, пожертвувань, гостинців чи інших переваг будь-якого характеру».

Скажімо, публічним службовцям «не дозволено приймати пожертвувань від осіб, яким вони мають служити. Також не має права отримувати подарунків начальник, щоб не ухвалювати рішень, що сприятимуть просуванню по службі іншого цивільного службовця».

Загалом публічним службовцям не варто «погоджуватися на подарунки, поїздки та запрошення, вартість яких перевищує символічну суму»<sup>65</sup>.

Інструментарій управління персоналом на публічній службі залежить від моделі служби, яка застосовується.

Як ми вже побачили в розділі присвяченому міжнародному досіду, існують дві основні моделі служби в органах місцевого самоврядування: кар'єрна та контрактна. На практиці в більшості країн поєднують елементи обох моделей із домінуванням однієї з них. Скажімо, система державної служби в Італії майже повністю приватизована на центральному та місцевому рівнях (із працівниками, зокрема, укладають приватноправові договори), тоді як відбір загалом ще здійснюється на основі конкурсних екзаменів, а елементи кар'єрної системи зберігаються в колективних договорах.

Це крайній випадок. У більшості країн кар'єрну систему передбачено принаймні для вищих чинів місцевого самоврядування. Так заведено в 26 європейських країнах, тоді як лише 9 використовують режими працевлаштування за контрактом в органах місцевого самоврядування (Болгарія, Данія, Нідерланди, Польща, Словаччина, Швеція, Велика Британія). У більшості країн із кар'єрною системою персонал набирають на контрактній основі або на посади, не пов'язані зі здійсненням державних повноважень (Німеччина), або на більш низькі посади, або на посади, що потребують спеціальних навичок і для яких кар'єрний принцип не передбачено.

В окремих країнах, де в органах місцевого самоврядування зайнята значна кількість персоналу, який надає публічні послуги загальнонаціонального значення, але яким керують на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я), кар'єрної системи не існує (Швеція, Данія, Фінляндія). В інших країнах таких працівників наймають у рамках кар'єрної системи і вони є державними цивільними службовцями (Франція, Німеччина, Іспанія, Португалія). У всіх країнах, включно з тими, де застосовують контрактну систему працевлаштування, діє публічне право.

---

<sup>65</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.10-12.

## 2.2.2. Профілі посад

Посадова інструкція являє собою інструмент управління людськими ресурсами. Вона дозволяє організувати й точно визначити коло діяльності кожного працівника в організації. Це інструмент визначення характеру певної роботи, який доступний працівникам та їхнім керівникам і який дозволяє їм уточнювати й закріплювати обов'язки та види діяльності, а також завдання, поставлені всім працівникам, і організаційні зв'язки. Крім того, він визначає вимоги до компетенцій для окремих професій і всі потрібні умови для працевлаштування.

Посадова інструкція є також одним з інструментів, який застосовують у колективному управлінні. Його використовують під час загального аналізу повноважень, обов'язків і завдань усіх працівників. Він дає фактичне уявлення щодо ситуації з компетенціями, що є в органу місцевого самоврядування, і уможливорює визначення компетенцій, які йому потрібні. Посадова інструкція також становить засіб налаштування режиму роботи через оптимізацію різноманітних посад і завдань, що виконуються різними службами.

Наявність посадових інструкцій забезпечує підвищену наочність участі кожного учасника, встановлює ланцюг відповідальності та являє собою важливий напрямок зв'язку всередині організації. Сукупність посадових інструкцій в організації (після виконання опису, групування та ієрархізації) також дозволяє створити органіграму робочих місць в установі.

Посадова інструкція – це визначена органом місцевого самоврядування система координат, на яку можуть опиратися як працівники, так і їхнє керівництво. Обсяг роботи працівника, а також межі його чи її діяльності вдасться визначити через постановку завдань і перелік засобів. Працівник точно знатиме, чого саме від нього або від неї очікують. Це може становити важливий стимул, що мотивує працівників виконувати свою роботу. Крім того, це дозволяє скласти визначення професійних цілей і запровадити індивідуальне оцінювання.

Завдяки своєму докладному опису діяльності та компетенцій працівника посадова інструкція являє собою важливий інструмент управління людськими ресурсами.

Значущість посадової інструкції в процесі наймання персоналу полягає в описі ключових елементів певної професійної посади, який дозволяє претендентові та керівникові (котрий бажає найняти претендента) здійснити оптимальний вибір. Посадова інструкція містить перелік компетенцій, потрібних для належного виконання завдань та обов'язків на певній посаді. Роботодавець повинен бути в змозі порівнювати компетенції кандидата з тими, що передбачені для вакансії.

Посадова інструкція допомагає здійснювати індивідуальне оцінювання працівника. Чітке визначення роботи дозволяє вести конструктивний діалог між керівником та його чи її підлеглим, забезпечує встановлення реалістичних цілей для працівників. Під час проведення щорічної наради з оцінювання посадова інструкція полегшує оцінку компетенцій працівника та аналіз стану досягнення цілей. Вона також допомагає визначити, яке саме індивідуальне навчання варто пройти працівникові, який не має компетенцій, потрібних для ведення своєї діяльності та виконання завдань.

У таблиці нижче наведено загальні елементи посадової інструкції, які можна знайти в управлінській літературі.

*Табл. 4 Загальні елементи посадової інструкції/профілю<sup>66</sup>*

№ з/п	Загальні елементи посадової інструкції/профілю
1.	Назва посади, категорія професії та місце посади в організаційній схемі
2.	Опис та інформація про посадову особу
3.	Посадові обов'язки, їхнє поєднання з обов'язками відділу
4.	Обсяг повноважень, підлеглість, межі самостійності
5.	Докладний опис діяльності, яку потрібно виконувати
6.	Обов'язкові компетенції
7.	Умови праці й наявні матеріальні та (або) людські ресурси
8.	Бажане майбутнє вдосконалення посади (підлеглість, розширення знань і навичок, розвиток діяльності, збільшення можливостей для ініціативи тощо)

<sup>66</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.28.



Посадова інструкція – це індивідуалізований документ, що дозволяє працівникові (нещодавно прийнятому на роботу або такому, що проходить оцінювання своєї компетенції) та його чи її прямому начальникові обговорити характер і способи виконання діяльності.

Такий документ має бути складений заздалегідь до прийняття на роботу або ще до того, як працівники почнуть виконувати свої обов'язки. Хоча основа посадової інструкції може бути сформована завчасно, варто остаточно уточнити її за результатами обговорення між працівником та його чи її керівником, оскільки це така практика може сприяти адаптації до нової роботи та, ймовірно, дозволить доповнити виконувану діяльність і визначити нові перспективи для цієї посади. Те ж саме стосується і використання таких документів у процесі оцінювання. Вони забезпечують основу для аналізу, а також сприяють обговоренню майбутніх перспектив.

### 2.2.3. Засоби підбору та поповнення штатів

Підбір можна визначити як пошук найліпшого кандидата на посаду. Підбір дозволяє призначити відповідну особу в слушний час на підхоже місце. Його також можна розглядати як ключовий етап у реалізації стратегії місцевого або регіонального органу влади та, у більш загальному сенсі, у забезпеченні ефективності його роботи та якості публічних послуг, що він надає.

Щоб зберегти безперервність, державне управління потребує постійності персоналу: це правило справедливе для публічної служби як на рівні державних органів, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Стабільний персонал – це ключовий елемент, що забезпечує надійне функціонування державного апарату та відповідає громадським інтересам. Висока кадрова плінність призводить до втрати інституційної пам'яті. Крім того, дух співробітництва простіше зміцнювати між працівниками, які поділяють мету та ідеали адміністрації. Це, ймовірно, пояснює, чому за кар'єрних систем працевлаштування стабільність роботи набагато вища в органах державного управління, ніж на аналогічних посадах у приватному секторі.

Проте якщо говорити про керівників, то специфічні вимоги служби в органах місцевого самоврядування можуть призвести до виникнення суперечностей між професіоналізмом і політичним керівництвом. Більшість законів про наймання на державну службу спрямовані на підтримку професіоналізму, йдеться про те, що працівників наймають на основі їхніх якостей і що такі працівники до певної міри незалежні від політичного керівника (мера або іншого начальника). Останні реформи були спрямовані на посилення підзвітності перед громадянами, зміцнення політичного керівництва. Це надає політичному керівникові розширені можливості зі здійснення призначень на власний розсуд, особливо коли йдеться про призначення на високі посади. Найважливішим питанням, що стоїть перед законодавством про службу в органах місцевого самоврядування, є те, як гарантувати професіоналізм і нейтральність на державній службі, водночас зберігаючи для політичного керівництва хоча б мінімальну можливість діяти на свій розсуд. Якщо в законодавстві не буде чіткості щодо цього питання, це може призвести до надмірної політизації.

Украї важливо дотримуватися належної процедури наймання кадрів. Хоча сьогодні загально визнаним є принцип відкритого конкурсу, важливе значення мають тип процедури та порядок проведення конкурсу. Конкурси, у яких використовують лише усні іспити та психометричні тести, не здатні забезпечувати повної гарантії в плані об'єктивності й неупередженості, тоді як відбір, який проводять окремо для кожної посади, може виявитися обтяжливим і не обов'язково задовольнятиме потреби органів державного управління, зокрема служб місцевого самоврядування.

Проблеми з відбором кандидатів так само можуть виникати через географічне розташування посади. Віддалені адміністрації іноді наштовхуються на труднощі в пошуку компетентних керівників. Одне з можливих рішень полягає в організації ширшої процедури наймання на декілька посад (наприклад, 20-40 або більше), у рамках якої посади пропонують кандидатам згідно з результатами, продемонстрованими під час конкурсу. Таке рішення вигідне з того огляду, що забезпечує віддалені населені пункти потрібним їм керівництвом, водночас даючи керівникам змогу отримати цінний досвід.

Однак ця процедура можлива лише там, де законодавство про службу в органах місцевого самоврядування пропонує відповідні кар'єрні перспективи, пов'язані з професійною та географічною мобільністю державних службовців. Хоча це міркування можна розглядати як серйозний аргумент на користь застосування кар'єрної системи до служби в місцевому самоврядуванні, таку систему буде важко організувати, оскільки просування по службі може, поміж іншим, означати зміну роботодавця. Ця система можлива лише за умови резервування посад під працівників, яких переводять, і організації відпусток для тих, хто не в змозі відразу знайти нової посади. Зазначені рішення було випробувано та регламентовано законом Франції про місцеве самоврядування. Для старших посад наймання та просування по службі мають бути організовані в масштабах усієї країни.

Влаштування на службу в органах місцевого самоврядування на цих умовах може зробити таку кар'єру привабливішою для молодих випускників вищих навчальних закладів. Професійна служба місцевого самоврядування не тільки не перешкоджатиме політичному керівництву, а й дозволить забезпечити наявність грамотного, кваліфікованого

персоналу, що готуватиме рішення для такого керівництва. Крім того, як це передбачено законодавством Франції, політичним лідерам може надаватися можливість на власний розсуд призначати службовців на окремі посади, визначені в закритому переліку робочих місць, що встановлюється урядовою постановою.

Кар'єрна система також пропонує найкращий бар'єр для політизації та непотизму: вплинути на процедури наймання стає важче, а кар'єра ще менше залежить від впливу нинішнього роботодавця.

Основний аргумент проти кар'єрної системи полягає в тому, що з робітниками, які давно працюють на своїх посадах, важко здійснювати зміни. Тому в деяких країнах було запроваджено оплату за результатами роботи та трудові договори, термін дії яких обмежується політичним мандатом. Це так само можливо й за кар'єрної системи. Однак складність полягає не стільки в режимі наймання, скільки у визначенні цілей та в оцінці ступеня їхнього досягнення, з огляду на те, що політичні пріоритети можуть швидко змінюватися.

Обмежені за терміном договори також можуть діяти всупереч своєму прямому призначенню: замість того, щоб заохочувати прагнення керівників до виконання своїх завдань через чітке розмежування між політичними та управлінськими функціями, такі договори здатні призвести до поглибленої політизації. Важливо, щоб служба в державних органах та служба в місцевому самоврядуванні не проходили ізольовано одна від одної, – необхідно забезпечити можливість переходу з однієї служби на іншу. Така практика має переваги з огляду на професійний досвід та здатна розширити можливості для просування по службі. Обидві гілки державної служби мають базуватися на однакових принципах, ранги повинні бути паралельні, а розмір оплати – рівний, але з виплатою винагороди за виконання окремих обов'язків, пов'язаних зі службовими функціями.

Відповідальність за те, що місцеві або регіональні влади досягатимуть накреслених цілей найефективнішим і найдієвішим способом, покладається на відділ кадрів. Керівні принципи в галузі управління людськими ресурсами відповідно слугують конкретній меті: мати належну кількість працівників із потрібними компетенціями, щоб здійснювати функції місцевого або регіонального органу влади. Таким чином, перш за все варто оцінити потребу організації в людських ресурсах.

В органу влади є два варіанти для того, щоб забезпечити себе працівниками, що відповідають потребам: перерозподілити наявні ресурси через запровадження стратегії внутрішніх переміщень або прийняти на роботу осіб поза межами організації. Перш ніж здійснювати наймання зовнішніх кандидатів, орган влади повинен оцінити своє становище й з'ясувати власні потреби, щоб переконатися в неминучості такого підходу (що потреби не вдасться задовольнити за допомогою наявних внутрішніх ресурсів) і перевірити, чи здатний він упоратися із фінансовими наслідками такого наймання. До того ж орган влади має визначитися з бажаними характеристиками кандидатів та очікуваними кваліфікаціями.

Перш ніж розпочинати процес підбору, доцільно проаналізувати потребу органу влади з огляду на стандартні посади та компетенції, зокрема тому, що установи державного сектора мають середньо- та довготермінові зобов'язання перед своїм персоналом. Аналіз наявних ресурсів і прогнозованих потреб сприятиме плануванню. Будь-яку прогалину можна заповнити через підбір або внутрішню перестановку кадрів. Як можна її виміряти? Треба мати можливість отримувати всі види інформації, здатні поліпшити аналіз, водночас урізноманітнюючи джерела інформації (прямі запити від керівників відділів на розширення штатів, показники якості, що стосуються надання послуг користувачам і які можуть визначити потребу в додатковому персоналі, виявлені організаційні проблеми тощо).

Якщо було встановлено потребу розширити штати або отримати додаткові компетенції чи кваліфікації, орган влади має вирішити, чи можливо задовольнити таку потребу через внутрішні переміщення кадрів, чи доведеться вдатися до зовнішнього наймання. Місцевий або регіональний орган влади може після цього скористатися посадовими інструкціями, щоб визначити компетенції або кваліфікації, потрібні для виконання відповідних обов'язків.

#### *Доцільність внутрішніх переміщень*

Будь-який новий працівник повинен обов'язково відповідати потребі організації в конкретній компетенції. Перш ніж починати процедуру пошуку кандидатів, місцевий або регіональний орган влади має пересвідчитися в тому, що така потреба є обґрунтована, і розглянути можливість здійснення внутрішнього перерозподілу людських ресурсів та компетенцій, зважаючи на тягар витрат на персонал.

Перевага внутрішніх переміщень полягає в тому, що вони дозволяють поліпшити управління витратами на оплату праці. Використовуючи процедуру внутрішніх переміщень, орган влади забезпечує наявність персоналу, який може швидко стати до роботи та якому вже знайоме трудове середовище.

Перед тим як запускати процедуру пошуку зовнішніх претендентів, варто зосередитися на кандидатах із належною кваліфікацією всередині організації. Тепер можна взяти до уваги такі чинники, як бажання здійснити переміщення, висловлене під час попереднього оцінювання, потребу в перерозподілі персоналу, самостійні звернення до відділу кадрів тих працівників або їхніх начальників, які прагнуть змін.

Процедура внутрішнього переміщення використовує низку функцій у сфері управління людськими ресурсами, у тому числі:

- посадові інструкції (із зазначенням потрібних компетенцій);
- планування зайнятості, трудових ресурсів і компетенцій та управління компетенціями (передбачаючи й підтримуючи вдосконалення компетенцій і службовий ріст);
- канали зв'язку всередині організації (самостійні звернення працівників до відділу кадрів тощо);
- навчання (яке допомагає претендентам усередині організації плавно переключитися на нову роботу) і оцінювання (бажання, які висловлювали працівники).

Якщо претендент, як видається, має належні характеристики, внутрішнє переміщення зазвичай становитиме менш обтяжливе й гнучкіше рішення, ніж наймання зовнішніх кандидатів, оскільки така особа (і його або її професійні компетенція, якості, стиль праці) вже відомі всередині організації.

Залежно від потреб організації – тимчасова або постійна, термінова або планова робота – вимоги до кандидатів та методи наймання можуть відрізнятися.

Чинником, що особливо впливає на ситуацію, є те, чи належить працівник до категорії тимчасового персоналу (тобто тих, хто працює за строковими договорами, працівників з особливою кваліфікацією, сезонних робітників тощо) і його договір відповідно діє обмежений термін, або ж його взяли на роботу на постійній основі (як кадрового державного службовця) після конкурсних іспитів. Обставини можуть,

звичайно, різнитися залежно від національних культурних і правових особливостей.

Постійні потреби організації в кадрах, як правило, задовольняють, наймаючи персонал за трудовими договорами або проводячи конкурсні іспити, залежно від національної специфіки. Це стосується всіх потрібних у довготерміновій перспективі посад. Спеціальні потреби можуть бути двох основних видів: пов'язані з тимчасовим підвищенням активності (як-от під час туристичного сезону) або з потребою в спеціальних знаннях (скажімо, брак фахівця з питань сталого розвитку).

Підбір персоналу має відповідати етичним критеріям, зокрема вимозі про недопустимість дискримінації заявників. Оскільки розмаїття становить джерело багатства в трудовому колективі, під час підбору персоналу абсолютно неприйнятні будь-які форми дискримінації; навпаки, такий підбір має сприяти працевлаштуванню різноманітних людей (чоловіків, жінок різного віку, розбіжного соціального походження, осіб із різних етнічних груп, інвалідів тощо).

#### *Етапи процесу підбору персоналу*

Загальноновизнано, що всім процесам підбору зовнішнього персоналу притаманні такі основні етапи.

*Табл. 5 Загальні етапи процесу підбору персоналу*

<b>№ з/п</b>	<b>Загальні етапи процесу підбору персоналу</b>
1.	Аналіз потреб
2.	Опис профілю посади
3.	Пошук претендентів: внутрішніх і (або) зовнішніх, вибір засобів оголошення про вакансію тощо.
4.	Відбір претендентів: початковий відбір на основі резюме та листа, у якому пояснено причини зацікавленості претендента в посаді, формування остаточного списку кандидатів на другий етап процесу відбору
5.	Співбесіди та (або) тестування
6.	Вибір успішного кандидата (із відібраним кандидатом обговорюють характер трудового договору, розмір винагороди, тривалість випробувального терміну тощо)
7.	Знайомство з новою роботою, включення до штату та допомога новачкові з введенням у курс справ

Простіше кажучи, процес наймання можливо розбити на чотири етапи:

- аналіз потреб та визначення стратегії підбору персоналу;
- визначення профілю посади та пов'язаних із нею потреб, після чого проводиться підготовка до підбору персоналу;
- відбір претендентів;
- включення нового працівника до штату.

Українським є останній етап у процесі наймання, а саме: знайомство з новою роботою, включення нового працівника до штату організації та вступ на посаду. Поміж іншим, успішне працевлаштування та виконання новачком своїх обов'язків частково залежать від ставлення до нього чи неї відповідного місцевого або регіонального органу влади. Мета полягає в тому, щоб нові працівники швидко досягнули самостійності на своїх нових посадах і стали частиною колективу, водночас засвоюючи правильний підхід до нових умов роботи. Добре продуманий процес введення на посаду дозволяє уникнути певних труднощів, пов'язаних із тим, що новачки іноді відчувають себе самотніми та ізольованими, їм може бракувати інформації, вони можуть втратити мотивацію та неефективно працювати, оскільки не здатні збагнути, чого саме від них очікують тощо.

Мета кожного процесу наймання персоналу полягає в об'єктивних, ефективних та своєчасних підборі, відборі та включенні до штату найпридатніших осіб, які б виконували функції, визначені муніципальними адміністраціями.

#### *Визначення потреб*

Для того щоб муніципалітет був здатний реалізувати стратегічні цілі, ухвалені муніципальними зборами, потрібно визначити його потреби в людських ресурсах, виходячи із систематизації посад.

Систематизація має охоплювати всі служби, що існують у муніципалітеті, і всі його потреби принаймні на один рік уперед. Для всіх посад у муніципальній адміністрації необхідно скласти посадові інструкції (компетенції, потрібні профілі та опис посади) та класифікувати їх відповідно до наявної системи оплати праці (публічні службовці, працівники, робітники, призначені посадовці, ті, хто не входять до складу призначенців та ін.).

Відповідальні: муніципальні збори, відділ кадрів



### *Відбір кандидатів*

Там, де неможливо висунути кандидата всередині організації (що загалом рекомендовано), муніципалітет має набрати число кандидатів, достатнє з огляду як на якісні, так і на кількісні характеристики. Для цього є декілька варіантів: реклама в пресі, реклама в Інтернеті (на муніципальному веб-сайті та на інших веб-сторінках, у соціальних мережах), реклама у професійній пресі, консалтингові компанії (прямий підхід), використання знайомств. Мета полягає в тому, щоб знайти й зацікавити фахівця або творчу особу, які б найоптимальніше відповідали профілю посади, потрібної муніципалітету (тобто були б здатні повернути вкладені в них інвестиції).

Відповідальний: відділ кадрів

#### *Оцінювання кандидатів «на папері»*

Після отримання заяв від претендентів і їхнього належного сповіщення проводиться первинний відбір кандидатів на основі визначеного профілю.

Бажано надіслати кандидатам, що проходять цей перший етап, спеціальну форму, яка допомогла би стандартизувати та порівняти дані й підготуватися до наступного етапу відбору.

Сповіщення претендентів, яким було відмовлено, і надсилання зазначених форм тим, кого включили до остаточного списку, має відбуватися не пізніше ніж за 30 днів.

Відповідальні: відділ кадрів, можливо, комісія в складі депутатів муніципальних зборів

#### *Особиста оцінка кандидатів, остаточний відбір*

У принципі, якщо цей ключовий етап процесу наймання був належним чином підготовлений, муніципалітет запрошує від трьох до п'яти кандидатів на співбесіди на своїй території; всі документи, потрібні для конструктивної та змістовної розмови, вже підготовлені: резюме кандидата, документ, що підтверджує кваліфікацію та досвід роботи, заповнена форма, вказівки з проведення співбесіди.

Якщо йдеться про найважливіші посади в муніципалітеті (зокрема вищі керівні посади), було б корисно сформувати комісію з депутатів муніципальних зборів, членів муніципальної адміністрації, представників працівників.

У разі менш важливих посад начальник відповідних відділу або служби разом із відділом кадрів може самостійно займатися процесом наймання в рамках попередньо встановленої систематизації робочих місць.

Під час співбесід із кандидатами особи, відповідальні за набір персоналу, прагнуть отримати інформацію про їхні конкретні компетенцію та мотивацію (професійну незалежність), їхню поведінку на роботі, підтримання професійних відносин, після чого намагаються «уявити» кандидатів у новому середовищі та під час виконання нових завдань. Потрібно впевнитися в тому, чи кандидат дійсно підходить для конкретної посади. Після оцінювання всіх кандидатів необхідно досягти згоди щодо того, хто з них найкращий.

Особа, відповідальна за наймання, яка на початку співбесіди презентувала муніципалітет і вакансію в позитивному світлі, мусить мати всі дані, потрібні для здійснення обґрунтованого вибору після завершення співбесіди (у тому числі відомості про особисту готовність кандидатів, а також їхніх сімей до переїзду, поточний фінансовий стан кандидатів і їхнє уявлення про розмір заробітної платні, очікуваний термін отримання сповіщення, знання іноземних мов, спроби знайти іншу роботу, будь-які альтернативні варіанти працевлаштування, що вони можуть розглядати, а також всю іншу інформацію, яка може знадобитися в складанні протоколу про наймання).

Відділу кадрів так само рекомендовано зв'язуватися з усіма кандидатами телефоном після кожного етапу процесу, щоб почути їхні враження, а також відповісти на будь-які їхні запитання та переконатися в тому, що вони все ще зацікавлені в роботі.

У деяких випадках варто також розглянути можливість психологічного тестування; існують спеціалізовані заклади, що займаються цим питанням.

За інших обставин доцільно ще й запитати рекомендації від осіб, які професійно знайомі з кандидатами (колишні роботодавці, начальники тощо).

У разі потреби муніципалітет може повторно провести співбесіду з остаточно відібраними кандидатами, щоб поінформувати їх найпрозорішим чином про їхню можливу роботу (фактичне місце роботи, керівництво, внутрішні відносини...).

Відповідальні: відділ кадрів, комісія в складі депутатів муніципальних зборів (у разі найважливіших посад).

*Переговори про укладення трудового договору  
та переміщення кандидата*

Муніципалітет пропонує обраному кандидатові на розгляд трудовий договір, складений на основі чинних договорів, тарифний розряд і чинні правила внутрішнього розпорядку та дає йому чи їй декілька днів на відповідь. Після цього муніципалітет має підтримувати активні контакти з кандидатом, щоб уточнити будь-які незрозумілі моменти своєї пропозиції.

Бажано не сповіщати інших кандидатів про те, що їх відхилено, доки обраний кандидат офіційно не укладе трудового договору.

Муніципалітетам належить забезпечувати дієву допомогу відібраним кандидатам, підтримуючи їхнє рішення щодо згоди на нову роботу, переконуючи їхні сім'ї в належній якості життя в новому мешканні (здійснюючи поїздки до міста та регіону їхнього поточного мешкання), допомагати їхньому переїзду, щиро вітаючи на новому місці та надаючи всю потрібну допомогу (з оформленням документів, пошуком відповідного житла, перевезенням майна, переведенням дітей до нової школи, встановленням контактів).

Відповідальний: відділ кадрів

*Введення до штату і період після наймання*

Відділ кадрів повинен підтримувати контакти з відібраними кандидатами до моменту відправлення сповіщення, щоб забезпечити регулярне спілкування з ними ще до введення їх до штату муніципальних служб.

Ще одним важливим етапом у процесі введення до штату є медичне обстеження, яке проводять незабаром після того, як кандидат почне роботу на новому місці.

Добре сплановане, організоване та конструктивне введення до штату відбраного кандидата, а також випробувальний термін, тривалістю декілька місяців, – це відмінні засоби для того, щоб муніципалітет був здатний остаточно підтвердити свій вибір.

Відповідальний: відділ кадрів

*Навчання, нарощування потенціалу, професійний ріст*

Очевидно, що навчання та нарощування потенціалу кадрів становлять ключові чинники в процесі кадрової роботи, які гарантують

ефективне заповнення вакансій, управління плановими та позаплановими звільненнями, а також наймання персоналу на новостворювані посади в муніципальних адміністраціях.

У довготерміновій перспективі належне керування періодом після наймання є критичним чинником у працевлаштуванні в муніципалітеті доступних, компетентних фахівців із високим рівнем мотивації.

Загалом якість організації пропорційна якості осіб, із яких складається така організація (професійна незалежність: компетентність і висока мотивація). Це людський капітал муніципалітету. Вирішальним аргументом на користь розумного й раціонального вибору кандидата найвищої якості мають бути недооцінювані витрати енергії та часу, які марнуються за невдалого або необ'єктивного вибору.

Відповідальний: відділ кадрів<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.32-35.

#### **2.2.4. Оцінювання персоналу та визначення потреб у навчанні та навчальних програм**

Компетенції (особливо їхнє надбання й використання в організації) є основною концепцією в управлінні людськими ресурсами.

Варто зазначити, що як управління компетенціями, так і поліпшення ефективності управління – це довготерміновий процес, що має здійснюватися через належну структуру та вирівнювання організаційної культури.

Поліпшення ефективності управління доповнює управління компетенціями, формуючи управлінську динаміку, де ключову роль відіграють прямі начальники. Компетенції та ефективність – це взаємодоповнювальні поняття: там, де компетенціями майстерніше управляють, персонал краще працює, а з поліпшенням ефективності управління краще використовують компетенції.

Як управління компетенціями, так і поліпшення ефективності управління використовують два важелі: підвищення кваліфікації в робочий час, як це заплановано програмою навчання, та атестацію. Логіка компетенцій зосереджена на участі окремих осіб, ефективності їхньої праці, але також (і насамперед) на їхніх навичках і на тому, як вони виконують свою роботу. Саме тут проглядається зв'язок із поліпшенням ефективності управління, оскільки логіка компетенцій пориває з принципом трудового стажу й може призвести до запровадження орієнтованих на результати систем оплати праці, що базуються на атестаціях. Таким чином, ці два нерозривно пов'язані процеси відіграють роль у циклі планування зайнятості, трудових ресурсів і компетенцій.

##### *Інструменти оцінювання та стимули для мотивації*

Атестацію можна розглядати як ключовий складник у процесі поліпшення ефективності управління, оскільки його можуть використовувати з метою обґрунтування рішень організації (просування по службі тощо).

Сьогодні використовують три типи атестації, до того ж із різними ступенями популярності та успіху. Перша відповідає традиційній ієрархічній концепції оцінювання, її можна зіставити із системою атестації за заздалегідь встановленими критеріями (продуктивність, якість роботи

тощо). Другий підхід до атестації має форму «спільної угоди» щодо показників ефективності, яких потрібно досягнути, до того ж за такого підходу оцінюють відповідність отриманих результатів заздалегідь поставленим цілям. Третя концепція орієнтована на розвиток компетенцій або «формативне» оцінювання, яке базується на можливості досягнення успіхів працівниками.

#### *Атестація – проблеми*

Атестації ставлять багато питань, оскільки вони зачіпають різні сфери існування організації, зокрема підвищення ефективності, мотивацію, визнання виконаної роботи та усвідомлення майбутньої роботи, диференційований підхід на основі індивідуальних показників через варіабельну систему винагороди й просування по службі залежно від конкретних результатів тощо.

На схемі нижче показано цілі атестації.

Ця схема наводить на деякі міркування щодо управлінської концепції відгуків (зворотного зв'язку). У контексті оцінювання «атестація не означає винесення суджень, вона насамперед полягає в отриманні відгуків про виконану роботу, форми продемонстрованої поведінки та досягнуті результати».

Атестація, таким чином, – це можливість у першу чергу виразити себе та поспілкуватися з прямим начальством. Персонал не лише отримує відгуки про те, як сприймають його роботу (компетенцію, ефективність, поведінку тощо), а має змогу висловити свої потреби (у навчанні та нових компетенціях) або побажання стосовно кар'єрного росту. Тому вкрай важливо, щоб процес оцінювання компетенцій становив невіддільну частину більш загального підходу до управління зв'язком усередині організації.

Причина цього полягає в тому, що хоча цілі (усвідомлення майбутньої роботи) та винагороди фінансового характеру або у вигляді кар'єрного росту є вкрай важливі в індивідуальному процесі поліпшення ефективності управління, визнання виконаної роботи (відгук) становить головний фактор у забезпеченні задоволеності та почуття участі, а отже, у мотивації персоналу.

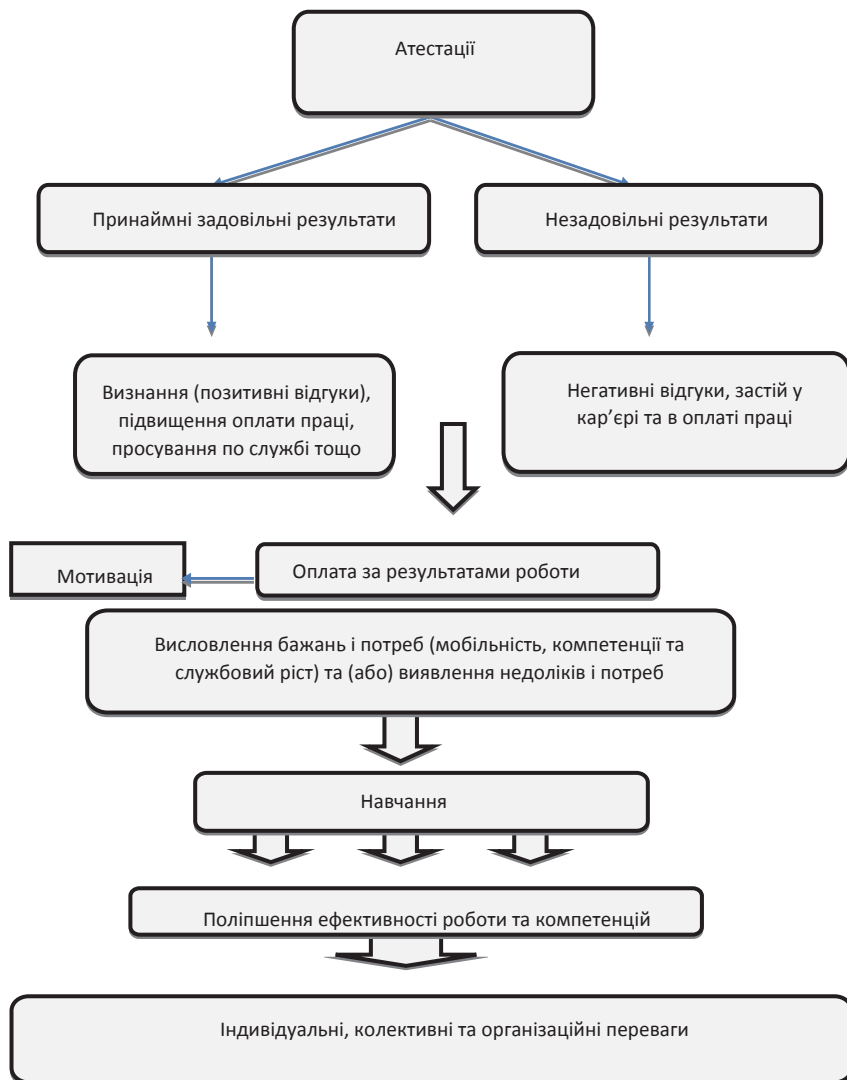


Рис. 35 Цілі атестації<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.37.

### *Проведення атестації та її наслідки*

Хоча атестація очевидно надає безперечні переваги, цей інструмент варто, однак, використовувати з обережністю. Управлінська література дійсно містить багато інформації щодо різних форм упереджень, що існують в системах атестації. Більшість труднощів, як видається, спричинено самим процесом оцінки, що пов'язане радше з міжособистісними стосунками, ніж з аналізом ефективності роботи.

Очевидно, рольовий конфлікт становить початкову психологічну проблему для тих, хто проводить оцінювання. Керівник може мати сумніви щодо того, наскільки правомірним буде висловлювати свої судження про підлеглих. Для того, хто проводить оцінювання, складність полягає в тому, щоб, оцінюючи колег, мотивувати свої висновки об'єктивними показниками та ігнорувати суб'єктивні уявлення про їхні особистості. Хоча люди базують свої міркування на суб'єктивних і об'єктивних судженнях, особа, яка здійснює оцінювання, повинна прагнути, наскільки це можливо, обмежити суб'єктивні міркування у процесі оцінки.

У тих, хто проходить атестацію, вона часто викликає збентеження, тому що, по-перше, бути об'єктом оцінювання ніколи не буває приємним, і, по-друге, через побоювання, що висновок того, хто здійснює оцінювання, може виявитися необ'єктивним. Оскільки атестація позначається на вельми чутливих аспектах управління (відгуки, винагороди, просування по службі тощо), персонал може із жахом ставитися до неї.

Щоб уникнути цього складного аспекту процесу атестації, індивідуальна атестація може бути об'єднана з колективною атестацією відділу таким чином, щоб додати цій процедурі легітимності та об'єктивності. Із метою забезпечити ситуацію, за якої кожен міг би висловити свою думку, і досягнути ще більшої нейтральності, приватні фірми та органи державної влади можуть також передбачати застосування методу всебічної атестації. Цей метод атестації передбачає участь усіх зацікавлених сторін, яких зачіпає робота об'єкта атестації (оцінка, яку надають його чи її колеги, керівники й підлегли, користувачі публічних послуг, а також самооцінка об'єкта атестації), щоб зменшити суб'єктивну складову і розвіяти побоювання як з боку персоналу, так і керівництва.



Атестація має у край важливе значення, оскільки являє собою стимул для мотивації працівників і підкреслює важливість людських ресурсів. Атестацію варто добре підготувати заздалегідь. Вона також має супроводжуватися наслідками для оцінюваних працівників. Було б ідеально, коли б результати атестації відбивалися в коригуванні, бодай незначному, розміру заробітної платні працівників. Дійсно, поверхнева оцінка, яку вважають за формальність і яка залишається без наслідків, може мати контрпродуктивні результати.

Тоді як заробітна платня становить важливу й невіддільну частину системи винагород, орган місцевого самоврядування має визнати, що одночасно існують інші мотиватори, які мають для працівників різну цінність, залежно від їхніх особистих потреб і обставин, серед них:

- визнання участі;
- почуття досягнення;
- наділення роботи сенсом для працівників;
- відповідальність;
- можливості для росту, розвитку та реалізації власного потенціалу;
- ставлення до працівника як до «цілісної особистості» (яка веде активне життя поза роботою, має уміння та навички поза тими, які демонструє на робочому місці);
  - ненадмірна завантаженість та можливість мати більший контроль над режимом роботи;
  - гнучкий графік роботи, щоб забезпечити кращий баланс між роботою та особистими чи сімейними справами та інтересами;
  - можливість здійснювати корисний внесок до розробки й надання послуг високої якості;
  - трудове середовище, де відсутня дискримінація.

#### *Пропонована модель*

Існують загальні вимоги до всіх аспектів процесу атестації. Дуже важливо, аби атестація була побудована навколо стандартизованої форми, яка слугувала б за посібник із проведення співбесід, із тим щоб до всіх працівників ставилися однаково в тому, що стосується процедури атестації.

Вивчення схожих моментів у кожній із форм атестації, наданих деякими партнерськими установами, показує, що окремим організаціям вдалося розробити низку особливо цікавих елементів, на які варто

звернути увагу, щоб мати у своєму розпорядженні оптимальний інструмент атестації:

Табл. 6 Елементи інструменту атестації<sup>69</sup>

№ з/п	Елементи
1.	Подробиці про працівника і його або її статус в організації.
2.	Надання працівникові, що проходить атестацію, можливості висловити власні погляди на свою посаду та показники ефективності своєї роботи через опис виконаних робіт, огляд результатів і самооцінку досягнень.
3.	До форми атестації треба регулярно додавати посадову інструкцію, у якій має бути чітко зазначено всі зміни, які працівник та його або її начальник узгодили під час співбесіди. Така практика дозволяє як тому, хто оцінює, так і тому, кого оцінюють, поділитися своїми міркуваннями про посаду, що являє собою сполучну ланку до наступного пункту.
4.	Розділ, у якому об'єкт атестації може викласти будь-які побажання щодо змін у своїй нинішній посаді з метою вдосконалення організації праці або внесення змін до графіка роботи
5.	Оцінка досягнутих результатів, професійна поведінка та компетенції об'єкта атестації з огляду на посадову інструкцію. Це потребує від особи, що здійснює оцінку, ретельної підготовки до співбесіди та індивідуалізації процесу атестації (цілком належний підхід, коли йдеться про малі і середні організації)
6.	Окремий розділ із зазначенням управлінських функцій, які виконує об'єкт атестації
7.	Загальна оцінка показників ефективності роботи особи, яку атестують, із викладенням причин і привертанням уваги до сильних сторін і можливих напрямків вдосконалення
8.	Постановка цілей на майбутній рік із визначенням відповідних ресурсів (матеріальних ресурсів, навчання тощо)
9.	Пройдене навчання та побажання щодо підготовки на наступний рік
10.	Побажання стосовно переміщення, просування по службі та планового підвищення заробітної платні
11.	Висновок особи, яка здійснює атестацію, щодо побажань атестованої особи, пов'язаних із просуванням по службі та підвищенням заробітної платні
12.	Прикінцевий розділ, де наведено (із міркувань прозорості) усі зауваження до проведення співбесіди, які можуть виникнути як в особи, яка здійснює атестацію, такі і в об'єкта атестації
13.	На додаток до підписів як особи, що здійснює атестацію, так і атестованої особи і зазначення дати, варто також вказувати й тривалість співбесіди

<sup>69</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.40.

Загалом дуже важливо, як це зазначали партнерські установи, підготувати персонал і тих, хто проводить атестацію, до цього процесу та підвищити їхню обізнаність про пов'язані з цим питання. Оскільки атестація – це особливо делікатний управлінський захід, де цілком імовірні прояви упередженості, дуже важливо, перш ніж запроваджувати такий підхід, навчити керівників середньої ланки його реалізовувати.

Підвищення обізнаності осіб, які здійснюють та проходять атестацію, за допомогою інформаційних матеріалів теж вельми корисне для проведення атестації, а також для заспокоєння учасників процесу. З огляду на це, необхідно принаймні видати офіційний наказ, що закріплює цю практику та роз'яснює її переваги. Однак більш дієвим підходом, як видається, було б створення «посібників» або «довідників» для осіб, які здійснюють та проходять атестацію, із тим щоб докладно пояснити управлінські переваги цього процесу та основні вимоги, яких належить дотримуватися.

Насамкінець варто зауважити, що оскільки всі партнерські установи визнають корисність атестації як управлінського інструменту, чисельність персоналу, який має оцінювати кожна особа, що здійснює атестацію, не має бути занадто високою, аби мати змогу приділити достатньо часу проведенню результативної співбесіди з кожним об'єктом атестації.

Після того, як особа, що проходить атестацію, погодиться з бланком атестації (за умови, що така особа не заперечує його змісту), примірники цього бланка варто надати як суб'єктові, так і об'єктові атестації, а третій примірник помістити до особистої справи атестованого. З метою оптимізації контролю за цим процесом з погляду кар'єрного росту (і відповідно підвищення заробітної платні та просування по службі), навчання, внутрішніх переміщень і зайнятості, планування трудових ресурсів і компетенцій, на відділ кадрів має бути покладено відповідальність за планування та організацію усіх подальших дій, які потрібно здійснювати після процесу атестації, із тим щоб включити цей процес до циклу управління людськими ресурсами.

### 2.2.5. Розробка планів навчання

Організацію навчання у вигляді програми навчання обговорено тут з погляду концепцій, проблем та методів, відповідно до яких можна формувати таку програму, після чого розглянуто попередні та загальні етапи її розробки.

#### *Програма навчання – питання та визначення*

Муніципалітети та роль їхніх публічних послуг проходять процес постійної адаптації до потреб користувачів. Це неминуче пов'язано з професійною кваліфікацією персоналу, пристосуванням і розвитком їхніх навичок. Із цього погляду навчання являє собою найважливіший засіб отримання керівництвом максимуму від людських ресурсів та їхньої компетенції. Водночас навчання також задовольняє потребу працівників у проходженні безперервного процесу підготовки, для того щоб мати можливість розвиватися на своїх посадах, підвищувати ефективність своєї роботи і, таким чином, бути в змозі впорядкувати перспективи свого службового росту.

У місцевих та регіональних органах влади навчання й розвиток компетенцій переслідують низку цілей, що різняться передусім з огляду на час, оскільки стосуються короткотермінової, середньотермінової та довготермінової перспективи. За цих обставин, зважаючи на різноманітні завдання, різні цільові групи для навчання й широкий діапазон стандартних посад, що можна знайти в органах місцевого самоврядування, у край важливо організувати та передбачити потреби в навчанні, склавши програму навчання.

Це ключовий етап у систематизації навчальних потреб і зусиль. Програма навчання використовується, щоб визначити пріоритети навчальних потреб. Відтак вона становить внутрішній інструмент управління навчанням.

В основі програми лежить аналіз відмінностей між поточною кадровою ситуацією, разом із її кількісними та якісними елементами, і майбутньою ситуацією (середньотерміновою або довготерміновою), пов'язаною із кількістю посад та їхніми функціями. Це засіб, який дозволяє закріпити потреби в навчанні всіх працівників у вигляді документа, що має

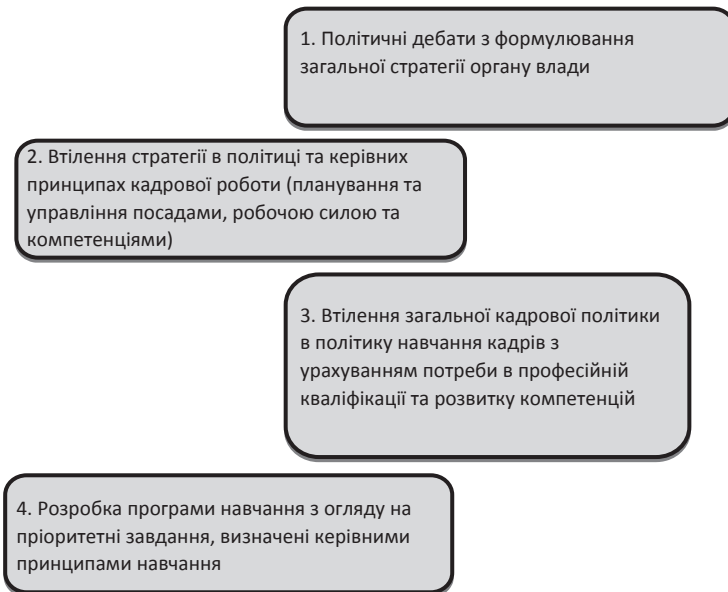
бути доступний усім зацікавленим сторонам. Це також інструмент для спілкування і довідковий документ для використання усіма працівниками.

Програма навчання призначена для того, щоб забезпечити узгодженість стратегії місцевого або регіонального органу влади з точки зору компетенцій, професійної кваліфікації та організації індивідуальної або колективної підготовки кадрів. Вона, таким чином, дозволяє втілити загальну стратегію органу влади на колективному та індивідуальному рівнях. Розробка та використання програм навчання відповідно здійснюються в рамках хронологічного, послідовного процесу.

*Попередні етапи перед складанням програми навчання*

На схемі нижче показано етапи ухвалення рішень і вироблення стратегії, що передують розробці програми навчання.

Програму навчання, таким чином, розроблюють після завершення попередніх етапів, пов'язаних із визначенням загальної стратегії органу влади в галузі підготовки кадрів.



*Рис. 36 Загальні етапи розробки програми навчання*

Загалом програма має відповідати таким вимогам і умовам:

Табл. 7 Вимоги до програми навчання<sup>70</sup>

№ з/п	Вимоги і умови
1.	Діагностика стану людських ресурсів органу влади з огляду на його поточну ситуацію та найближче майбутнє на рівні чисельності працівників і компетенцій – як колективних, так і індивідуальних.
2.	Визначення основних напрямів і пріоритетів політики в галузі навчання кадрів.
3.	Виявлення потреб у навчанні на індивідуальному та колективному рівнях
4.	Ефективна реалізація програми навчання
5.	Оцінювання програми навчання (йдеться про її реалізацію, наслідки для організації та індивідуального навчання) та фактично проведеного навчання (актуальність, ефективність, вартість, задоволеність персоналу, безпосередній вплив на результати роботи тощо).

Ці дуже загальні етапи можуть бути розбиті на дрібніші складники або доповнені згідно з управлінськими особливостями кожного органу влади та залежно від його потреб.

Зокрема потреби в навчанні вдасться виявити за допомогою TLNA (Training and Learning Needs Analysis – аналіз потреб у підготовці та навчанні).

#### *Увага до виявлення потреб у навчанні*

Навчання і розвиток винятково важливі для безперервної роботи організації. В основі такої діяльності лежить виявлення потреб у навчанні та підготовці. Аналіз потреб у підготовці та навчанні (TLNA) здебільшого використовується, щоб виявити окремі потреби в навчанні і розвитку та встановити пріоритети в витратах на навчання.

Аналіз потреб у підготовці та навчанні (TLNA) – це, по суті, перегляд навичок, здібностей та можливостей персоналу в усій організації. Він полягає в систематичному зборі даних із метою з'ясувати, де саме є прогалини в поточних навичках, знаннях і ставленні працівників. Такий аналіз пов'язаний зі збором даних про можливості наявних працівників та потреби організації в навичках, а також з аналізом того, як зміняться

<sup>70</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.43.

можливості організації внаслідок появи нових посадових функцій або внесення змін до поточних посадових функцій. Аналіз потреб завжди має впливати з ділової стратегії, а його метою є розробка такого плану для організації, який забезпечуватиме достатні можливості з підтримки ефективності діяльності.

Ретельний аналіз потреб потрібний, позаяк:

- організаційна ефективність залежить від належних якості та кількості людського капіталу
- надання можливості навчатися дозволяє працівникам досягати особистих і кар'єрних цілей та підвищує залученість працівників
- належно сплановане навчання – це ефективна стратегія збереження працівників, особливо талановитих
- навчання може бути безпосередньо пов'язане з організаційними цілями та конкретними вимогами
- потреби в підготовці можуть бути визначені та впорядковані за пріоритетами, зі здійсненням навчання за більш продуктивними та належними напрямками
- навчання, що має обмежену корисність, можна уникнути, використовуючи, таким чином, фінансові ресурси ефективніше й результативніше.

#### *Підготовка до аналізу потреб*

TLNA може здійснюватися на кількох рівнях:

Організація в цілому – щоб зрозуміти обсяг і види навчання, потрібного для забезпечення в усіх працівників необхідних можливостей для реалізації стратегії організації.

Конкретний відділ, проект або напрям роботи – нові проекти та можливості потребують нових методів роботи або реорганізації, а реструктуризація також вимагає і змін у посадових функціях.

Фізичні особи – погоджування їхніх особистих потреб у навчанні та розвитку з діловими потребами.

Під час збору відомостей для TLNA до керівництва та інших зацікавлених сторін звертатимуться за порадами заздалегідь і часто. Це також стосується й оприлюднення результатів аналізу.

Хоча проведення аналізу таких ключових потреб є, безумовно, важливе, за сьогоднішніх умов TLNA має бути оперативним, швидким,

чутливим і, таким чином, актуальним, відповідним до організаційних цілей і вимірним.

**Актуальність:** оцінка того, наскільки те, що ми робимо тепер і плануємо робити надалі, відповідає новим можливостям і проблемам.

**Погодження:** обговорення з вищим керівництвом та іншими зацікавленими сторонами того, яких саме результатів вони прагнуть і як допомогти їм досягти їх.

**Вимірювання:** важливо постійно вимірювати та оцінювати всі втручання, використовуючи такі методи, як окупність капіталовкладень (return on investment – ROI) та пов'язування результатів навчання та розвитку з ключовими показниками ефективності (key performance indicators – KPIs).

Перший крок – з'ясування того, які завдання потрібно виконувати – тепер і в майбутньому. Згодом для кожної категорії охоплених працівників необхідно встановити:

- які можливості знадобляться для виконання завдання (вимоги до кандидатів на посаду);
- які можливості є в наявних працівників (формальний або неформальний аналіз навичок);
- які прогалини існують між наявними можливостями та новими вимогами (вимоги до навчання).

#### *Аналіз можливостей*

З метою аналізу потреб і гарантування того, що жодної вимоги не буде упущено, корисно розбити можливості на «знання, навички та ставлення». Якщо розглядати, скажімо, вимоги до компетенції менеджера проекту, то цей розподіл виглядатиме так:

Складники знання можуть охоплювати характер проектів, методи управління проектами та системи, що використовуються в управлінні проектами.

Існуватиме потреба в глибоких навичках спілкування з іншими людьми, управління командою проекту та здійснення впливу на важливих зацікавлених сторін.

Вимоги до ставлення можуть полягати в увазі до деталей, енергійності та наполегливості, що допоможуть подолати перешкоди та довести проект до кінця.



Моделі компетенцій можуть забезпечувати детальніші рамки для формування вимог до кандидатів на посади.

Після цього треба порівняти поточні та нові функції в межах організаційної структури установи або загальної структури.

«Ставлення», мотивація або особисті інтереси є вкрай важливими для результативності роботи. Зміни здатні негативно позначатися на мотивації індивідів, а для вирішення таких проблем можуть знадобитися втручання організаційного характеру за результатами TLNA.

#### *Організаційні потреби*

На цьому рівні аналіз потреб у навчанні має розпочинатися з перегляду стратегічних та оперативних планів організації та SWOT-аналізу з метою виявлення сильних, слабких сторін, можливостей і загроз, що стоять перед органом місцевого самоврядування.

##### 1) сильні сторони:

Як можна скористатися з уже наявних належних практик та досвіду?

Як можна опертися на сильні сторони, навички та знання, що вже існують в організації?

##### 2) слабкі сторони:

Які навички, знання або поведінка спроможні допомогти усунути виявлені недоліки?

##### 3) можливості:

Які навички, знання або поведінка можуть допомогти вашій організації якомога краще скористатися з доступних можливостей?

##### 4) загрози:

Які навички, знання або поведінка здатні допомогти вашій організації попередити та подолати виявлені загрози?

##### 5) аналіз потреб групи або відділу в навчанні:

Аналіз потреб у навчанні також має здійснюватися на рівні відділу або групи. Керівникам потрібно переглянути потреби групи в навчаннях, зважаючи на цілі такої групи. Цей аналіз передбачає урахування потреб окремих осіб, а також і всього іншого, що може допомогти відділу або групі якомога ефективніше працювати разом. Ключовими інструментами виявлення потреб у навчанні на цьому рівні є атестації або аналіз ефективності роботи.

Щоб визначитися з потребою групи або відділу в навчанні, можна спробувати дати відповіді на такі запитання:

- Чи працює група або відділ ефективно як колектив або лише являє собою сукупність індивідів?
- Як група чи відділ може ефективніше взаємодіяти зі своїми внутрішніми клієнтами?
- Чи проводить група або відділ засідання, щоб обговорити шляхи підвищення ефективності та результативності роботи?

*Виявлення потреб у професійній підготовці*

Професійні групи також можуть мати свої специфічні потреби, і хоча установи професійної підготовки пропонують навчальні програми, малоімовірно, щоб вони достатньою мірою зважали на особливі вимоги з боку професійних груп в організації. Виявлення потреб у навчанні може зосереджуватися на конкретній категорії працівників в організації, наприклад операторів, адміністрації тощо.

Ось декілька запитань, що слугують підказкою у визначенні конкретних напрямів професійної підготовки:

- Яка поточна діяльність потребує спеціальної підготовки?
- Які майбутні події вимагатимуть спеціальної підготовки?
- Які проблеми є актуальні для професійної групи та потребують вирішення через стратегії навчання?
- Чи забезпечується дотримання професійних стандартів?

*Аналіз інформації про індивідуальні потреби в навчанні*

Атестація та зустрічі з керівництвом дозволяють працівникам замислитися над власними потребами в навчанні з огляду на свої цілі роботи. Які додаткові навички та підготовка потрібні їм, щоб поліпшити свою роботу? Важливо брати до уваги кар'єрні амбіції та цілі саморозвитку працівників, водночас реалістично оцінюючи власний потенціал із надання їм можливостей для розвитку і не даючи занадто великих обіцянок.

Чи здатна особа успішно впоратися з обсягом своєї роботи?

Чи правильно ця особа ставиться до роботи?

Чи бракує цій особі певного досвіду, який належить заповнити?

Чи є в особи спеціальні знання, потрібні на такій посаді?

Чи володіє особа навичками управління людьми, необхідними на її посаді?

Чи є в особи потенціал для просування по службі?

Чи має особа кваліфікацію, потрібну для її поточної або майбутніх посад?

Чи здатна особа працювати в колективі?

Чи є в особи конкретні технічні навички, потрібні для цієї або майбутніх посад?

Ось декілька запитань, які можна поставити працівникам стосовно їхніх планів саморозвитку:

- Що ви хочете отримати від своєї роботи?
- Які ваші сильні сторони?
- У яких сферах ви б бажали досягти поліпшень?
- Де б ви хотіли взяти на себе більше відповідальності?
- Що заважає вам розвиватися так, як ви хотіли б?
- Які інтереси або таланти ви хотіли б розвинути?
- Як ви бажаєте проходити навчання?
- Які навички або досвід дозволять вам відчувати себе впевненіше на роботі?

#### *Збір даних*

Інформацію можна отримати з таких документів, як-от: плани надання послуг, державне законодавство й стандарти, професійні стандарти, організаційні моделі компетенцій і оцінка досягнутого рівня компетентності, посадові інструкції та вимоги до кандидатів на посаду, документація, пов'язана з проведенням атестації та поліпшенням ефективності управління, а також із бесідами з керівниками середньої ланки та працівниками, щоб зрозуміти основні обмежувальні чинники, пріоритети та зміни у виконуваній роботі. Форми зворотного зв'язку з клієнтами та їхні зауваження, фокус-групи, перевірки дотримання правил охорони здоров'я та техніки безпеки, інформаційні системи управління, плани саморозвитку, дані спостереження, картотека персоналу та обліку професійної підготовки також допомагають визначити потреби в навчанні та розвитку.

#### *Конфіденційність*

Пошук недоліків у знаннях, навичках, ставленні або компетенції може виявитися чутливим питанням, тому тут потрібно зберігати конфіденційність. Значна частина цих даних матиме досить делікатний характер, особливо якщо йдеться про виявлені прогалини в знаннях чи навичках окремих осіб, отже, варто чуйно ставитися до їхніх потреб.

### *Використання результатів аналізу потреб*

Звіт про загальні потреби організації в підготовці кадрів становитиме основу плану або стратегії навчання та розвитку. Потрібно буде визначитися з пріоритетами, щоб зосередитися на тих ділянках, де прогалини найкритичніші. Після цього належить розробити плани, у яких визначають зміст і методи забезпечення розвитку. Плани на рівні організації доцільно поєднувати з планами саморозвитку працівників, щоб мати змогу погоджувати їх із наявними ресурсами.

### *Пропонована модель*

Розглянувши практичні заходи з організації програм навчання в партнерських установах, можна, по-перше, запропонувати стандартний інструмент для розробки програми навчання через визначення її загальних елементів:

*Табл. 8 Загальні елементи програми навчання*

<b>№ з/п</b>	<b>Елементи</b>
1.	Розробка сітки програми з огляду на стратегічні напрями діяльності органу влади та обов'язкові курси: визначення пріоритетних підходів до підготовки кадрів
2.	Реєстрація й узагальнення колективних та індивідуальних потреб і заповнення сітки програми навчання
3.	Програму навчання затверджує керівництво органу влади (також за участю профспілок та виборних політиків)
4.	Програму навчання розповсюджують в усьому органі влади місцевою електронною мережею (або через інший інструмент охоплення всього персоналу), працівники отримують документ, на кшталт «картки обліку навчання», для реєстрації відвідувань

По-друге, партнерські установи представили новаторські й корисні практичні заходи, які бажано включити до загальної практики, щоб отримати оптимальний інструмент для проведення програми навчання:

*Табл.9 Додаткові елементи програми навчання*

<b>№ з/п</b>	<b>Додаткові елементи</b>
1.	Розбивка програми навчання на підплани, що конкретно стосуються окремих управлінь і відділів органу влади
2.	Систематичний зворотний зв'язок із працівниками упродовж періоду їхнього навчання за допомогою бланка оцінки курсів

### **2.2.6. Механізми і показники ефективності управління людськими ресурсами**

Поліпшення ефективності управління – це систематичний підхід до виявлення, збору й використання даних про ефективність управління з метою підвищити стандарти надання послуг. Він насамперед спрямований на визначення ключових показників ефективності в пріоритетних галузях, узгодження мінімальних стандартів ефективності роботи та використання щорічного процесу планування, щоб встановити й контролювати планові показники з метою підвищення такої ефективності.

Центральні та місцеві органи місцевого самоврядування в країнах Європи дедалі активніше використовують процес поліпшення ефективності управління, щоб підвищити стандарти надання послуг. Рада Європи сприяє заходам із підвищення ефективності управління в органах місцевого самоврядування, покликаним підтримати поліпшення у наданні публічних послуг.

Одним із головних активів, а також статтею витрат органу місцевого самоврядування є його персонал. Тому ефективне управління персоналом є нагальною потребою в забезпеченні бажаного результату від надання публічних послуг. Управління персоналом має сприйматися як позитивний досвід, що допомагає працівникам забезпечувати потрібні громадянам послуги. Це не засіб здійснення контролю за персоналом у негативній манері.

Громадяни гідні послуг хорошої якості та очікують на них; поліпшення ефективності управління сприяє встановленню реалістичних планових показників для надання послуг, які можна використовувати в підвищенні стандартів обслуговування.

Інформація про показники ефективності роботи повинна бути доступна громадськості; місцеві мешканці тоді матимуть змогу отримати належне уявлення про надані послуги. Вони зможуть дізнатися про те, які послуги надають належним чином, а щодо яких існують проблеми. Така практика заохочує мешканців до пошуку рішень, підсилюючи таким чином відповідальність перед ними з боку місцевих органів.

Інформація про показники ефективності роботи доступна керівництву та виборним представникам. Вони можуть бачити реальний

рівень ефективності та те, яким чином вони здатні підвищити продуктивність, ефективність і раціональність використання коштів у наданні окремих послуг. Керівництво та виборні представники несуть відповідальність за якість місцевих послуг і можуть використовувати інформацію про показники ефективності, щоб закріпити успіх або вжити коригувальних дій.

Інформація про показники ефективності роботи дозволяє тим, хто надає послуги, чіткіше визначати пріоритети й відповідно розподіляти ресурси.

Інформація про показники ефективності дає змогу органу місцевого самоврядування порівнювати ефективність своєї роботи з належною практикою та роботою інших органів місцевого самоврядування. Це дає керівництву підстави заохочувати персонал, поширювати свою належну практику або запроваджувати нові ініціативи, щоб піднести стандарти на вищий рівень.

Інформація про показники ефективності визначає на загальнонаціональному та місцевому рівнях те, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування надають послуги, якою мірою вони забезпечують дотримання національних стандартів і досягнення загальнонаціональних планових показників.

Якщо не оцінювати результатів, то неможливо відрізнити успіхи від невдач.

Якщо не бачити успіхів, неможливо винагородити за них.

Якщо неможливо винагородити за успіхи, то, ймовірно, винагороджуються невдачі.

Якщо не бачити успіхів, то неможливо їх опанувати.

Якщо не визнавати невдач, неможливо буде виправити їх.

Якщо можливо показати результати, то вдасться заручитися громадською підтримкою.

Виконати можна те, що можна виміряти.

### *Застосування поліпшення ефективності управління*

Принципи поліпшення ефективності управління можна вільно застосовувати до управління діяльністю працівників. Для того щоб організація була впевнена у своєму успіху та досягненні своїх цілей і пріоритетів, діяльність робочої сили має бути правильно спрямована,

забезпечена ресурсами на потрібному рівні та виконуватися в спосіб, що піддається належному контролю. Поліпшення ефективності управління забезпечує виконання персоналом поставлених завдань.

Поліпшення ефективності управління можна здійснювати на різних рівнях, в тому числі:

«Поліпшення ефективності роботи організації або індивіда»

«Вжиття заходів з огляду на фактичні показники ефективності, щоб забезпечити для користувачів і громадськості кращі результати, ніж ті, які вдалося би отримати в іншому разі».

Таким чином, поліпшення ефективності управління – це інструмент, який можна використовувати з метою здійснення управління на різних рівнях усередині організації. Його застосовують, щоб керувати наданням послуг групами працівників та участю окремих працівників через поліпшення ефективності управління персоналом (атестації тощо).

Центральне місце в УЛР органу місцевого самоврядування займає планування того, які навички та ресурси знадобляться в майбутньому, щоб досягти пріоритетних цілей організації. Перспективне планування підтримується низкою інструментів: усіма ними потрібно управляти, а деякі з них наведено нижче.



**Сприятливі чинники**

1. Підбір і збереження персоналу
2. Зарплатня і премії
3. Розвиток навичок
4. Розвиток лідерських якостей
5. Розвиток організації

*Рис. 37 Перспективне планування персоналу – комплексний підхід*

### 2.2.7. Поєднання управління персоналом з корпоративною стратегією

Орган місцевого самоврядування повинен мати виразне уявлення про те, чого він прагне досягти. Щоб визначити стратегічний напрям, потрібно чітко проаналізувати поточний рівень надання послуг та усвідомити те, чого прагнуть місцеве населення та інші основні зацікавлені особи включно з центральним урядом. Показники ефективності роботи можна сформуванати з використанням цих знань і послідовно пов'язати з особистими плановими показниками працівників задля формування стратегії вищого рівня. Роль відділу HR та керівництва має вирішальне значення в забезпеченні наявності цих зв'язків.

Україні важливо, щоб орган місцевого самоврядування встановив набір показників ефективності роботи, які він зможе контролювати та забезпечувати. Хоча показники ефективності можна також використовувати у сферах роботи органу місцевого самоврядування з іншими суб'єктами, як-от комунальні служби, ці планові показники мають поєднувати індивідуальні та спільні планові показники.

В органах місцевого самоврядування, де добре розставлено пріоритети:

- інформацію від зацікавлених осіб і громадськості використовують у процесі визначення цілей і пріоритетів;
- депутатів ради залучають до встановлення стратегічних цілей і визначення їхньої пріоритетності;
- цілі та пріоритети, а також їхня порівняна значущість характеризуються чіткістю й підтримують бачення та загальні цілі органу місцевого самоврядування;
- ресурси прив'язані до цілей і пріоритетів;
- інформація про цілі та пріоритети поширюється як всередині, так і зовні організації;
- цілі та пріоритети послідовно пов'язані зі здійсненням окремих заходів, до того ж забезпечується наявність механізмів, що підтримують контроль за цим процесом;
- бачення органу місцевого самоврядування спирається на чітко визначені орієнтири та заходи;



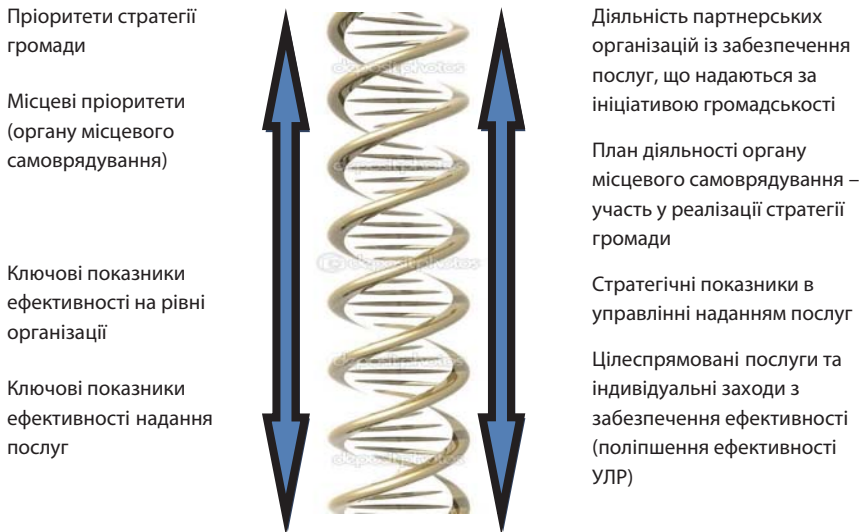
- пріоритети та плани інших організацій (зокрема комунальних підприємств) відбивають пріоритети органу місцевого самоврядування та навпаки;
- пріоритети через певні проміжки часу переглядають з огляду на зміни у вимогах та поточний стан справ.

#### *Рівні показника ефективності*

Ефективність управління потрібно оцінювати та контролювати на різних рівнях усередині органу місцевого самоврядування:

- 1) рівень громад
- 2) рівень органу місцевого самоврядування
- 3) рівень надання послуг
- 4) рівень групи (відділу) та індивідуальний рівень.

Система поліпшення ефективності управління має пов'язувати різні рівні, а завдання та показники ефективності на нижчих рівнях повинні відбивати завдання та показники ефективності на вищих рівнях.



*Рис. 38 Система поліпшення ефективності управління<sup>71</sup>*

<sup>71</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.52.

Табл. 10 Рівні показника ефективності

Рівень	Тип показника	Використання інформації про ефективність
1.	Пріоритети стратегії громади (зазвичай довготермінові показники)	Концепція розвитку місцевості, включно з соціально-економічними показниками (наприклад рівнем безробіття) Партнерські стосунки з громадянським суспільством Стратегічні завдання Демократія та стабільний розвиток
2.	Показники на рівні організації Планові показники, що сприяють досягненню цілей відповідно до пріоритетів стратегії громади (зазвичай довго- та середньотермінові показники)	Стратегічні плани та пріоритети (контролюють на стратегічному рівні група керівництва старшого рівня та виборні особи) Система поліпшення ефективності управління Послуги в межах організації (відділ кадрів, бухгалтерія, відділ ІТ)
3.	Показники надання послуг Оперативні завдання із забезпечення якості послуг і їхнє місце в організаційних показниках (зазвичай середньо- та короткотермінові показники)	Плани надання послуг Надання послуг Контракти Керівництво
4.	Показники роботи групи (відділу) та окремих осіб (Показники роботи та діяльності) (зазвичай середньо- та короткотермінові показники)	Планові показники працівників Ефективність роботи працівників Атестація працівників

**Примітка.** Типові часові проміжки для показників: довготермінові показники – понад 5 років; середньотермінові – 1-5 років; короткотермінові – до 1 року.

Табл. 11 Приклад: використання показників ефективності УЛР у забезпеченні економічного зростання

№ з/п	Тип показника	Заходи
1.	Плановий показник для громади	Стимулювати економічний розвиток через реалізацію вимог до інфраструктури, щоб забезпечити 1000 додаткових робочих місць до 2015/16 року.
2.	Плановий показник роботи організації	Розвиток потрібних навичок усередині органу місцевого самоврядування з метою стимулювання припливу інвестицій: наприклад, сприятлива нормативна база для планування або розвитку, що дозволяє виділяти придатні ділянки землі з усіма інженерними комунікаціями на розвиток бізнесу. Досягнення обсягу інвестицій у [xxx] євро та ухвалення політики розвитку до [дата] у рамках бюджету на [рік].
3.	Плановий показник із надання послуг	У рамках поетапної програми розробки політики визначити план ухвалення органом місцевого самоврядування керівних принципів і процедур підбору та збереження персоналу. До [дата] запровадити [xxx] керівних принципів у сфері УЛР.
4.	Плановий показник роботи групи	Запровадити до [дата] спеціальні робочі програми та планування проектів, що стосуються дієвих керівних принципів у сфері УЛР, включно з атестацією персоналу та прозорою системою відбору кандидатів на посади.
5.	Індивідуальний плановий показник	До [дата] пройти всі етапи процесу атестації.

### *Визначення показників ефективності*

Щоб успішно управляти діяльністю органу місцевого самоврядування, потрібно, по-перше, чітко розуміти стратегічні завдання. Потім можна визначити допоміжні показники ефективності. Стратегічні цілі мають чітко встановлювати, що саме вимірюють і яким чином. Якщо різні зацікавлені сторони будуть по-різному тлумачити визначення показника ефективності, це обмежить цінність використання показників ефективності у порівняльних цілях.

Так, важливо, щоб визначення собівартості послуг вказувало, які складники витрат (наприклад, накладні) потрібно використовувати у формуванні собівартості. Скажімо, у наданні послуг потрібно завжди брати до уваги служби апарату організації, зокрема ті, що пов'язані з функцією управління персоналом. Отже, показник ефективності має

відбивати механізм збору інформації в тих випадках, де потрібно забезпечити єдиний підхід.

*Загальнонаціональні та місцеві показники ефективності*

Центральний уряд завжди проявлятиме увагу до органів місцевого самоврядування. Частково це пов'язано із тим, що орган місцевого самоврядування відповідає за значну частину витрат на соціальні потреби, а уряд відповідає перед платниками податків. Окрім того, уряд приділяє увагу в національних масштабах до стандартів, досягнутих у наданні окремих послуг на місцевому рівні.

Центральний уряд спирається на місцеве самоврядування в наданні послуг. Саме тому уряд зацікавлений у забезпеченні послідовного підходу та ефективності. Отже, в органах місцевого самоврядування встановлюють показники ефективності роботи у сферу управління персоналом, яке це роблять у Великій Британії.

Національні показники ефективності стимулюють єдиний підхід, використовуючи стандартні визначення та процедури. Така практика забезпечує надійне порівняння показників ефективності роботи між різними органами місцевого самоврядування.

Національні показники ефективності можуть заохочувати органи місцевого самоврядування до розвитку місцевих показників ефективності. Однак важливо, щоб органи місцевого самоврядування не були перевантажені загальнонаціональними показниками ефективності. Їх необхідно звести до мінімуму, інакше вони почнуть негативно позначатися на ступені самостійності та гнучкості місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування варто прагнути до розробки власних місцевих показників ефективності, на додаток до національних показників і з огляду на місцеві пріоритети. Там, де показники ефективності розроблено на місцях, легше забезпечити відповідальність на місцевому рівні. Якщо показники вважають чимось більшим, аніж вправа на папері, відповідальність на місцевому рівні стає украй важливою.

У таблиці нижче наведено типи загальнонаціональних показників, які використовують в управлінні персоналом у Великій Британії.

Табл. 12 Типи загальнонаціональних показників, які використовують в управлінні персоналом у Великій Британії

№ з/п	Показник	Обґрунтування
1.	Середньорічні втрати робочих днів на одного працівника через хвороби	Показує ефективність роботи кадрової служби у контексті впливу на зниження відсутності на роботі через хвороби. Муніципалітет X = 8 днів на працівника У середньому в країні = 7,2 дня на працівника
2.	Відсоток працівників, що проходять річну атестацію	Вимірює охоплення організації процесами поліпшення ефективності управління. Муніципалітет X = 93% У середньому в країні = 96%
3.	Плинність кадрів у відсотках від загальної чисельності персоналу (річний показник без урахування скорочення штатів).	Контроль ефективності кадрової політики у сфері збереження та розвитку робочої сили. У 2011/12 роках плинність кадрів у муніципалітеті X становила 12,8% (2010/11 роки = 11,55%). Середня плинність в органах місцевого самоврядування становить 12%.

Щоб управляти ефективністю роботи персоналу, розроблюють, своєю чергою, місцеві показники. Є багато показників, за якими організації можуть управляти ефективністю роботи персоналу. Важливо, щоб ці показники були пов'язані з пріоритетами в наданні послуг та організаційними пріоритетами. Деякі приклади:

Конкретні показники рівня надання послуг, наприклад:

Здійснення певної кількості заходів:

Проведення щомісяця 15 санітарних перевірок в установах харчування.

Здійснення заходів за певний період часу і застосування контрольних етапів.

Завершення аналізу принципів утилізації та перероблення відходів до жовтня 2017 року (проміжний звіт керівникові служби в липні 2017 року).

Точність і ефективність виконання функцій:

Забезпечити відповідь на 95% листів, отриманих відділом, упродовж 3 робочих днів.

Абсолютні показники:

Успішно завершити курс навчання із питань забезпечення задоволеності клієнтів.

Усі заходи мають відповідати параметрам SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timebound – конкретні, вимірні, досяжні, доречні, обмежені в часі).

*Показники ефективності та їхнє застосування до управління персоналом*  
Наведена модель визначає чотири основні показники:

ЗАТРАТИ → ДІЯЛЬНІСТЬ → РЕЗУЛЬТАТИ → ДОСЯГНЕННЯ

ресурси                      процеси                      послуги                      вплив на громаду

Вимірювати затрати та діяльність легше, аніж результати та досягнення. Отже, виникає ризик того, що кількість показників затрат і діяльності буде більшою. Найважливіші показники стосуються результатів і досягнень. Орган місцевого самоврядування оцінюватимуть за впливом (досягненнями), який він має в громаді.

Показники ефективності можуть бути кількісними (зміни абсолютної собівартості наданих послуг) або якісними (оцінка якості послуг, наприклад, показники задоволеності ними).

Приклади таких показників:

Табл. 13 Приклад показників ефективності

№ з/п	Тип показника	Приклад для управління персоналом
1.	Показники затрат постачають інформацію щодо ресурсів, спрямованих на надання послуг, а саме: фінансів, людських ресурсів, обладнання, земельних ресурсів і нерухомості	собівартість забезпечення функції УЛР кількість працівників
2.	Показники діяльності постачають інформацію щодо процесів, систем, процедур, культури, потрібних для надання послуг	час реагування на запити персоналу щодо УЛР швидкість відповіді на телефонні дзвінки
3.	Показники результатів постачають інформацію про ефективність наданих послуг у плані, наприклад, виробничої та пропускної спроможності, рівня обслуговування	кількість користувачів послугою кількість своєчасно проведених атестацій рівень обізнаності про послугу кількість вручених свідоцтв
4.	Показники досягнень постачають інформацію про вплив наданих послуг на користувачів і на громаду загалом	збільшення рівня залученого населення зниження рівня тривалого безробіття підвищення ступеня задоволеності персоналу службою УЛР

Із цієї причини важливо виділити діапазон ключових показників ефективності в «кошику» показників будь-якої послуги чи пріоритетного завдання, у тому числі ключові показники ефективності для результатів і досягнень.

Табл. 14 Ключові показники ефективності

№ з/п	Тип показника	Ключові показники
1.	<b>Економіка</b>	Скільки коштує надання послуги?
2.	<b>Продуктивність</b>	Яке співвідношення результатів до витрачених ресурсів?
		Економічні показники та показники продуктивності разом дозволяють визначити раціональність використання коштів. Економіка має справу з вартістю ресурсів (наприклад, витрати на персонал). Продуктивність – це співвідношення між затратами та результатами (наприклад, собівартість надаваних послуг)
3.	<b>Якість</b>	Чи відповідають послуги встановленим стандартам і чи задовольняють користувача?
4.	<b>Ефективність</b>	Чи відповідають фактичні результати та досягнення раніше визначеним цілям?
		Показники якості та ефективності оцінюють за тим, наскільки робота служби відповідає встановленим стандартам і цілям. Вони вказують на те, чи забезпечила служба очікувані результати та досягнення. Вони також охоплюють показники задоволеності користувача та участі громади
5.	<b>Вплив</b>	Яке загальне поліпшення внесла робота служби до якості життя місцевої громади? Показники впливу вимірюють ефект від роботи служби в широкій громаді, зокрема економічний розвиток на місцевому рівні внаслідок вдосконалення інфраструктури
6.	<b>Справедливість</b>	Чи користь, забезпечена роботою служби, розподіляється справедливим чином? Показники справедливості, зокрема, є мірилом доступності послуг для всіх груп населення всередині громади. Ця оцінка дуже важлива в тих місцях, де є громади з особливими потребами

### Орієнтири

Щоб показник ефективності був корисним, його потрібно порівнювати проти одного чи кількох орієнтирів. Нижче наведено чотири основні типи орієнтирів.



Табл. 15 Орієнтири ефективності

№ з/п	Тип показника	Орієнтир
1.	<b>Базовий показник</b>	Базовий показник – це встановлена відправна точка. Він дає змогу порівняти теперішній стан ефективності з майбутнім. Відповідає на запитання: <i>«Наскільки швидко поліпшується ефективність та з якого рівня?»</i>
2.	<b>Мінімальні стандарти</b>	Мінімальні стандарти можна встановлювати на національному чи на місцевому рівні. Це дає змогу порівнювати поточний рівень ефективності зі стандартами, нижче яких ефективність ніколи не може падати. Відповідає на запитання: <i>«Чи виконуємо ми принаймні мінімум наших зобов'язань?»</i>
3.	<b>Плановий показник</b>	Планові показники можна встановлювати на національному або місцевому рівні. Вони слугують за мету, якої має досягти персонал; інформація про ефективність роботи показує персоналу, як далеко він просунувся з її досягненням. Відповідає на запитання: <i>«Наскільки нам треба ще поліпшити свою роботу, щоб досягти поставленої мети?»</i>
4.	<b>Контрольний показник</b>	Контрольний показник визначає рівень ефективності, скажімо, у групі найефективніших органів місцевої влади або перелік погоджених стандартів; це дає змогу органу місцевого самоврядування порівнювати ефективність своєї роботи в межах місцевого самоврядування або проти визнаного рівня ефективності. Відповідає на запитання: <i>«Як виглядає наша служба на фоні аналогічних служб будь-де або в контексті визнаних стандартів?»</i>

### *Характеристика показників ефективності*

Уважне ставлення до розробки показників ефективності є вельми важливим. Вони мають відігравати конструктивну роль в управлінні послугами та підзвітності, особливо в управлінні персоналом. Існують певні характеристики, що визначають їхню ефективність.

Табл. 16 Критерії показників ефективності<sup>72</sup>

№з/п	Критерій	Показник
1.	<b>Актуальність</b>	Показники мають бути мірилом тих аспектів діяльності, що є важливими для органу місцевого самоврядування; вони мають відбивати інтереси користувачів та інших основних зацікавлених сторін.
2.	<b>Вірогідність</b>	Дані мають сприйматися зацікавленими сторонами як надійні та точні й підлягати незалежній перевірці. Важливо підходити до процесу збору інформації уважно та ретельно. Забезпечити цей процес допомагає залучення відповідного персоналу.
3.	<b>Своєчасність</b>	Показники мають надавати керівництву та особам, відповідальним за розробку керівних принципів, інформацію за потребою будь-коли, наприклад, під час ухвалення бюджету або проведення щоквартального аналізу ефективності роботи персоналу. Вельми важливим є механізм збору даних, у тому числі його своєчасність і періодичність.
4.	<b>Ясність</b>	Показники мають бути простими, чітко визначеними та легкими у використанні; вони повинні надавати ясну інформацію.
5.	<b>Цілеспрямованість</b>	Варто використовувати обмежену кількість ключових показників, зосереджених на найважливіших аспектах роботи служби. Інакше поліпшення ефективності управління стає тягарем, а не новими можливостями.
6.	<b>Порівнянність</b>	Показники мають забезпечувати порівнянність у часі, а також з іншими органами місцевої влади.
7.	<b>Належність</b>	Необхідно забезпечувати чітке розуміння того, якою мірою зміни в даних про ефективність викликані власною діяльністю органу місцевого самоврядування, а не зовнішніми чинниками. Там, де орган місцевого самоврядування має лише частковий контроль, варто обережно ставитися до тлумачення інформації про ефективність роботи.
8.	<b>Економічна ефективність</b>	Збір даних про ефективність потрібно здійснювати з розумними витратами та впродовж встановленого проміжку часу.
9.	<b>Гнучкість</b>	Показники не повинні перешкоджати інноваціям. Вони мають бути в змозі реагувати на зміни.

<sup>72</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.60.

### *Встановлення показників ефективності*

Належний плановий показник має:

- відповідати цілям роботи організації або окремої служби;
- стимулювати;
- бути зрозумілим;
- сумлінно виконуватися персоналом;
- залежати від наявних ресурсів;
- залежати від індивідуальних планів діяльності.

Планові показники мають бути такими:

*Конкретними.* Ясними, недвозначними, легко зрозумілими для тих, хто має їх досягти.

*Вимірними.* Плановий показник варто встановлювати так, щоб його досягнення можна було оцінити конкретним мірилом або сукупністю мірил. Необхідно запровадити здійснений порядок своєчасного збору інформації. Поставте собі запитання: «Чи зможу я це довести?»

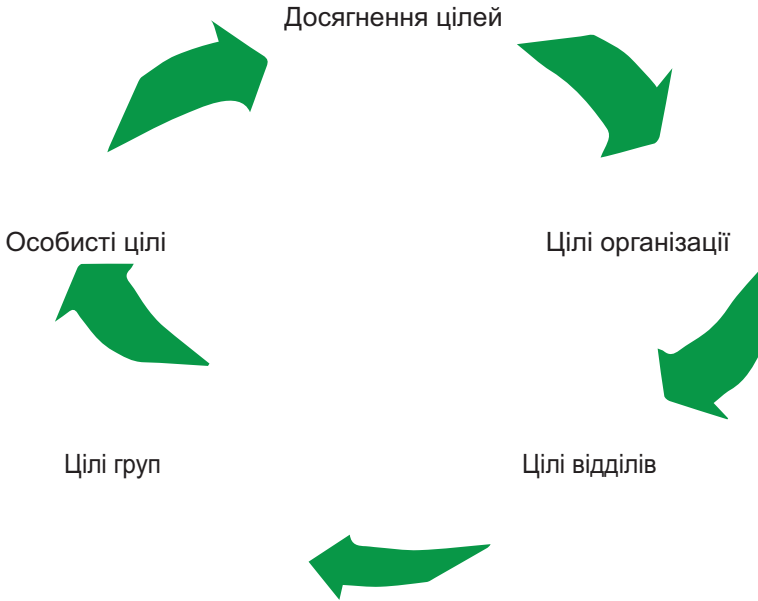
*Досяжними.* Варто сформулювати чіткі цілі, яких, на думку персоналу, можна реально досягти, доклавши певних зусиль. Спитайте у відповідних працівників, досяжні такі цілі чи ні. Залучіть персонал до цього процесу та поцікавтеся в нього, що треба зробити, щоб досягти планового показника. Аналізуючи досяжність, завжди зважайте на наявні ресурси та першочергові завдання.

*Значущими.* Планові показники мають бути значущими для тих, хто мусить їх досягти. Працівникам треба надавати достатній контроль над виконанням своєї роботи, щоби бути в змозі досягти своїх планових показників. Існує тонкий баланс між амбітними плановими показниками, що надихають і стимулюють працівників на досягнення, та недосяжними показниками, від яких опускаються руки.

*Обмеженими в часі.* Належить встановити часові рамки для досягнення планового показника; показники без встановленого терміну свого досягнення не сприяють цілеспрямованим зусиллям із поліпшення ефективності.

Щоб досягти планових показників, має існувати чіткий зв'язок між цілями на рівні організації, відділів, груп та індивідуальними завданнями. Між плановими показниками, встановленими на кожному з цих рівнів, також має бути чіткий зв'язок. Наприклад, якщо плановий показник

передбачає поліпшення роботи служби на 10%, але це не відбито в індивідуальних планових показниках, виникає ризик того, що планового показника роботи на більш високому організаційному рівні не буде досягнуто.



*Рис. 39 Зв'язок між цілями на різних рівнях*

## 2.2.8. Використання інформації про ефективність роботи

Органам місцевого самоврядування варто щороку складати чіткі вимірювані плани і мати набір показників досягнення планованих результатів, ефективності та продуктивності в пріоритетних напрямках діяльності. Їх слід публікувати та надавати до них доступ із метою громадського обговорення та відгуків.

Інформація щодо досягнення планованих результатів, ефективності та продуктивності також має бути доступною для виборних представників, персоналу та інших зацікавлених сторін через використання інформаційних технологій. Уряд або національна асоціація можуть розробити потрібні бази даних, доступні через Інтернет, які б дозволяли зіставляти показники у відповідних сферах роботи організації та служби. Кожному органу місцевого самоврядування належить мати свій веб-сайт. Показники управління персоналом становлять важливий аспект діяльності організації.

Інформацію потрібно надавати в такому вигляді, який спрощував би процес аналізу та порівняння, із використанням наочних методик, як-от «світлофор», для позначення поліпшення, стабільності чи спаду ефективності.

### *Методи поліпшення ефективності управління*

Існує широкий діапазон підходів до поліпшення та оцінювання ефективності управління. Вони включають в себе:

*Моніторинг ефективності на рівні організації* – зазвичай порівняно зі стратегією організації та ключовими пріоритетами органу місцевого самоврядування.

*Моніторинг планів роботи служб* – включно з моніторингом показників ефективності з плином часу і щодо контрольних показників.

*Аналіз ефективності* – поглиблений аналіз роботи служб і програм, щоб визначити шляхи вирішення конкретних проблем ефективності (див. окремий інструмент РЄ «Базовий аналіз ефективності», призначений для нарощування спроможності).

*Аудит ефективності* – поглиблена оцінка того, наскільки ефективно робота забезпечує досягнення стандартів якості (напр., з огляду на відгуки користувачів та результати інспекції).

*Аналіз ефективності використання ресурсів* – щоб виявити способи раціональнішого надання послуг, напр., у зв'язку з потребою скорочення бюджету.

*Політичний контроль* – через комітети, що використовують аналіз або разові запити; часто до нього вдаються, щоб забезпечити найвищий рівень підтримки покращень або змін.

*Бенчмаркінг* – є два види бенчмаркінгу: процесний бенчмаркінг та порівняльний бенчмаркінг. Обидва передбачають порівняння зі стандартами, розробленими групами місцевих органів влади або іншими організаціями. Клуби бенчмаркінгу дозволяють керівникам конкретних служб різних органів місцевої влади регулярно збиратися для конфіденційного обміну й засвоєння інформації та даних від своїх відповідних служб про процеси й ефективність роботи; таким чином вони переймають передовий досвід.

*Моніторинг скарг* – він може включати в себе контроль за кількістю скарг із плином часу та (або) відповідно до цільового показника і (або) вивчення змісту скарг чи типу скаржників.

*Консультації з громадськістю* – відгуки від споживачів послуг і мешканців стають дедалі важливішими в управлінні публічними послугами. Тут можна застосовувати широкий діапазон методів: скриньки для пропозицій, регулярні або епізодичні опитування телефоном, поштою або особисто, комісії користувачів, фокус-групи, об'єднання мешканців, громадські журі, районні форуми, дошки оголошень в Інтернеті. До місцевих органів влади за консультаціями можуть звертатися як громадяни, так і громадські організації. Консультації охоплюють стратегічні питання або ефективність роботи окремих служб.

*Задоволеність працівників* – задоволеність персоналу є важливим чинником у забезпеченні належної ефективності роботи; її потрібно регулярно контролювати через анонімні опитування працівників. Працівники, користувачі та мешканці зазвичай мають цікаві ідеї щодо поліпшення послуг.

*Атестація персоналу* – має проходити щороку на офіційній основі, з неофіційною перевіркою щопівроку. Вона пов'язує особисті цілі та планові показники з планами роботи служб і системою поліпшення ефективності управління.

*Внутрішній аудит* – це важлива служба, яка може здійснювати перегляд механізмів, що забезпечують ефективність використання ресурсів. Внутрішній аудит – це не лише контроль за фактом події, а й належна підготовка до події. Внутрішні аудитори можуть працювати разом із керівництвом над процесами, що сприяють поліпшенню ефективності роботи. Спираючись на свій професійний досвід, вони здатні пропонувати розумні ідеї щодо підвищення ефективності.

*Зовнішній аудит* – передбачає аналіз незалежним органом доброчесності у веденні фінансових справ, механізмів і ефективності управління відповідно до загальнонаціональних керівних принципів та правил, і може становити потужний стимул до поліпшення ефективності.

### 2.2.9. Управління ефективністю роботи персоналу

Однією з головних функцій управління персоналом є управління ефективністю роботи персоналу. Вона найрезультативніше здійснюється в рамках періодичного процесу атестації. Ця функція має бути організована так, щоб допомагати працівникові зрозуміти свою роль у досягненні цілей організації та того, що саме очікують від нього на підтримку виконання цього завдання.

Наведені нижче таблиці містять приклади послідовного підходу, який варто застосовувати до працівників на всіх рівнях в організації.

Атестації потрібно проводити регулярно, вони мають охоплювати такі аспекти:

Цілі SMART, встановлені для працівника, – як пов'язані з ефективністю роботи, так і особисті.

Чітка процедура перевірки компетенцій і навичок із використанням бальної системи, щоб можна було виміряти розвиток.

#### *Атестація працівників*

Ім'я та посада працівника				
Охоплюваний період	від	Квітень 2018	до	Березень 2019
Ім'я та посада особи, яка здійснює перевірку				
Ім'я та посада начальника тієї особи, яка здійснює перевірку				

#### *Цільові показники ефективності роботи*

Цільові показники ефективності роботи: конкретні, вимірні, досяжні, доречні, обмежені в часі (SMART)	
Цільові показники SMART	Перевірка та підсумки (діяльність/стан справ)



### Персональні показники в роботі

Цілі саморозвитку: прагнення, в наших інтересах, вимірні (AIM)	
Потреби та запити в рамках розвитку за показниками AIM	Перевірка та підсумки (діяльність/стан справ)

1	2	3	4	5
Майже зовсім не відповідає параметрам компетенції	Відповідає менш ніж половині параметрів компетенції	Відповідає приблизно половині параметрів компетенції	Відповідає більшості параметрів компетенції	Відповідає всім параметрам компетенції

Далі в таблиці наведено перелік компетенцій, за якими оцінюють працівників. Кожна з компетенцій ділиться на підгрупи компетенцій, однак загалом до переліку варто включати лише ті з них, що важливі для організації.

Компетенція	1	2	3	4	5	Важлива в досягненні успіху? (поставити відмітку)
<i>Керівництво та ухвалення рішень</i>						
1.1 Ухвалення рішень та ініціювання дій						
1.2 Керівництво та нагляд						
<i>Підтримка та співпраця</i>						
2.1 Робота з людьми						
2.2 Дотримання принципів і цінностей						
<i>Взаємодія і викладення думок</i>						
3.1 Встановлення та підтримання зв'язків						
3.2 Уміння переконати та вплинути						
3.3 Представлення та передача інформації						

<i>Аналіз та інтерпретація</i>						
4.1 Складання документів і звітності						
4.2 Застосування знань і технологій						
4.3 Аналізування						
<i>Створення та формування понять</i>						
5.1 Навчання і дослідження						
5.2 Творчий підхід та інновації						
5.3 Формулювання стратегій і концепцій						
<i>Організація та виконання</i>						
6.1 Планування та організація						
6.2 Досягнення результатів та задоволення очікувань клієнтів						
6.3 Дотримання інструкцій та процедур						
<i>Адаптація та подолання труднощів</i>						
7.1 Адаптація та реагування на зміни						
7.2 Робота в умовах тиску та подолання невдач						
<i>Діловитість і ретельність</i>						
8.1 Досягнення особистих цілей і завдань у роботі						
8.2 Підприємницьке та комерційне мислення						

<b>1. Керівництво та ухвалення рішень</b>		1	2	3	4	5
<b>1.1. Ухвалення рішень та ініціювання дій</b>						
✓	Прагне взяти ситуацію під контроль.					
✓	Приділяє особливу увагу досягненню складних цілей.					
•	Загалом ухвалює рішення без зайвого зволікання.					
✗	Схильний іноді погоджуватися із загальною думкою в колективі.					
<b>1.2. Керівництво та нагляд</b>						
✓	Мотивуючи інших, дуже часто використовує переконливі аргументи.					
✓	Енергійний та комфортабельно почувається на чолі колективу.					
•	Цілком розуміє, що саме мотивує інших.					
•	Не дуже схильний довіряти іншим та надавати їм повноваження					

2. Підтримка та співпраця		1	2	3	4	5
<b>2.1. Робота з людьми</b>						
•	Цілком схильний до участі інших у виробленні рішення й не відчуває в зв'язку з цим незручності.					
•	Іноді прагне зрозуміти причини поведінки інших людей.					
✗	Швидше за все, буде трохи вибагливий із наданням своєї підтримки та висловленням симпатій.					
✗	Потяг до змагальності може завадити співпраці з колегами.					
✗	Бажання побути на самоті може вплинути на працю в колективі.					
<b>2.2. Керівництво та нагляд</b>						
•	Цілком розуміє, що саме мотивує інших.					
•	Не дуже схильний довіряти іншим та надавати їм повноваження					

Позначка	Короткий опис	Визначення
✓✓	Ключова сильна сторона	Із високою ймовірністю матиме позитивний вплив
✓	Можлива сильна сторона	Ймовірно, матиме позитивний вплив
•	Помірна риса	Ймовірно, не матиме ані позитивного, ані негативного впливу
✗	Ймовірний недолік	Ймовірно, матиме негативний вплив
✗✗	Ключовий недолік	Із високою ймовірністю матиме негативний вплив

Загальну ймовірність того, що кандидат проявить свої сильні сторони у кожній компетенції, наведено нижче.

1

2

3

4

5



Не є  
сильною  
стороною

Навряд чи є  
сильною  
стороною

Можливо є  
сильною  
стороною

Цілком можливо є  
сильною  
стороною

Є сильною стороною

### 2.2.10. Культура поліпшення ефективності управління

Кожен працівник органу місцевої влади несе відповідальність за поліпшення ефективності управління, однак цей процес має спрямовувати керівництво органу самоврядування. Те, що говорить і робить керівництво, задає тон всьому, що відбувається в раді. Пріоритети потрібно погоджувати та чітко доводити до кожного члена ради. У процесі ухвалення рішень керівники мають подавати власний приклад користування інформацією щодо ефективності, якщо вони очікують від інших відповідального ставлення до систем, що забезпечують інформацію. Керівники всіх рівнів повинні також розуміти перешкоди, що можуть виникнути на шляху до успішного розвитку, та надавати потрібну підтримку у вирішенні проблем.

Керівники та лідери, тобто люди, які користуються програмами поліпшення ефективності управління та заохочують інших до їхнього використання, потрібні на всіх рівнях, тим паче що в здорових організаціях керування не є прерогативою лише однієї групи на вершині.

Сильні керівники та лідери чітко усвідомлюють, якої саме ефективності вони очікують, і підкреслюють важливість участі кожного у вирішенні завдань, що стоять перед організацією та громадою.

Керівництво органу місцевого самоврядування має прагнути розвитку культури, що сприяє підвищенню ефективності управління.

*Можна вирізнити такі ключові елементи в культурі ефективного управління:*

Готовність керівництва і менеджерів до ефективного стратегічного планування та планування роботи служб.

Готовність керівництва та менеджерів сприймати погані новини, бажання навчатися на помилках і вживати заходів, щоб розв'язувати проблеми, пов'язані з ефективністю роботи.

Концентрація на невеликій кількості чітко визначених пріоритетів і відповідних показниках ефективності.

Чіткий зв'язок між пріоритетами, показниками ефективності та плановими показниками, планами роботи служб, заохоченням персоналу та системою винагород.

Чіткий та ефективний процес обговорення важливості та використання механізмів поліпшення ефективності управління в усій організації.

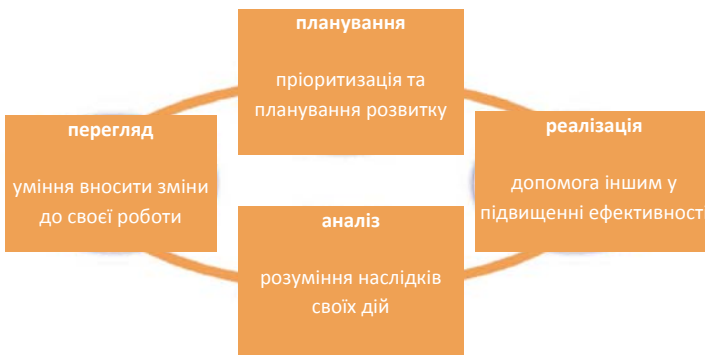
Публікація даних щодо ефективності у відкритих джерелах (наприклад, у річному звіті про продуктивність) у привабливій та зрозумілій формі.

Широке розуміння системи поліпшення ефективності управління в органі місцевого самоврядування та відповідальність за неї.

Система дієвих стимулів для керівників і працівників, яка заохочує їх до досягнення планових показників.

Готовність відзначати досягнення на рівні груп працівників і окремих осіб.

Тісний зв'язок між інформацією про ефективність та ключовими стратегічними й бюджетними рішеннями.



*Рис. 40 Цикл «планування-реалізація-аналіз-перегляд» в управлінні ефективністю*

#### *Ризики в поліпшенні ефективності управління*

Існують ризики, пов'язані з поліпшенням ефективності управління. Основні ризики виникають через неправильне ставлення.

Потреба звітувати за певними показниками ефективності може спотворювати поведінку керівників. Існує тенденція зосереджуватися на тих аспектах роботи служб, що можуть бути виміряні (частіше це затрати, а не досягнення), на шкоду іншим аспектів. Тому краще використовувати

«кошик» (набір) показників, щоб охопити всі основні аспекти роботи служби та обмежити кількість показників.

Деякі чинники поза контролем керівників чи органу місцевого самоврядування впливатимуть на показники ефективності (наприклад, скорочення загального бюджету). Однак ці чинники потрібно брати до уваги, щоб скласти уявлення про ефективність роботи.

Деякі керівники можуть у власних інтересах інколи вдаватися до нечесних дій, щоб поліпшити певні дані про ефективність. Внутрішній і зовнішній аудит здатний зменшити обсяг нечесного звітування.

Перевірка даних про ефективність роботи є дуже важливою. Однак зовнішній аудит може виявитися дорогим, а надмірний аудит може знизити відповідальність за поліпшення ефективності управління на місцевому рівні. З іншого боку, кожному органу місцевого самоврядування варто мати певні внутрішні можливості із проведення аудиту, які б сприяли розвитку надійної системи поліпшення ефективності управління (а не контролювали б цього розвитку) без втрати відповідальності на місцевому рівні.

У компетентних керівників може виникнути бажання, зважаючи на місцеві умови, додати свої показники ефективності роботи. Важливо підтримувати кількість обов'язкових показників ефективності на порівняно низькому рівні (тобто обмежувати їх найпріоритетнішими).

Працівники можуть втратити мотивацію, якщо інформація щодо ефективності свідчить про незадовільне надання послуг. Персонал має бачити в системі поліпшення ефективності управління можливості для вдосконалення, навчання на прикладі інших. Працівники таким чином самонавчаються та розвиваються.

Важливо уникати зазначених вище ризиків, щоб забезпечити активне використання з боку працівників та виборних представників системи поліпшення ефективності управління з метою підвищити стандарти надання послуг, а не лише задля того, щоб попрактикуватися на папері зі складання звітності.

Ці ризики вказують на потребу в ретельній розробці та обережному впровадженні систем поліпшення ефективності управління. Місцеві органи влади мають сприймати їх як інструмент у підвищенні стандартів надання послуг, а не як засіб ширшого зовнішнього контролю.

Підводні камені	Як їх уникнути
Показники, спрямовані лише на збереження поточного стану, можуть виявитися недостатньо амбітними.	Розглянемо ступеневу програму змін. Корисно буде почати з розгляду найамбітніших планових показників поліпшення, а потім запитати себе: «Чи хтось у змозі досягти таких цілей, а якщо так, то яким чином?» Чи ми здатні побачити, як досягти цих цілей? Що для цього треба змінити? Чи ми можемо здійснити потрібні зміни?
Відсутність відповідального посадовця. Без відповідального посадовця у вас не буде механізму звітності з ефективності роботи, вимірювання досягнень, аналізу планових показників і досягнення стабільного поліпшення	Призначте відповідальних працівників, щоб організувати досягнення планових показників та внесення змін до програм. Майте у своєму розпорядженні кількох працівників, здатних надати інформацію в разі потреби.
Неспроможність запровадити надійну систему зіставлення інформації про ефективність роботи.	Перед тим, як встановлювати планові показники, розробіть методики збору даних, що ґрунтуватимуться на належним чином досліджених механізмах збору інформації. Щоб забезпечити надійність інформації, відстежуйте процес її збору.
Нездатність регулярно контролювати ефективність роботи на оперативному рівні. Іноді виникає тенденція перевіряти ефективність роботи лише раз на квартал, коли складають звіт. Унаслідок цього ефективність роботи може знизитися до неприйняттого рівня в період між звітами.	Оперативний моніторинг потрібно здійснювати своєчасно. Визначте пріоритети та розгляньте можливість моніторингу за допомогою інших засобів. Включіть це питання до порядку денного нарад у групах або засідань з індивідуального оцінювання працівників.
Втрата пріоритетності. Пріоритетні сфери та ключові показники ефективності можуть іноді занадто затінити непріоритетні сфери	Запровадьте систему регулярного моніторингу всіх показників ефективності. Періодичність моніторингу залежатиме від пріоритетів та ефективності роботи.
Відсутність аналізу місцевих показників ефективності.	Встановлення місцевих показників ефективності та планових показників – це безперервний процес, який має бути предметом постійного аналізу, із тим щоб не випускати з поля зору забезпечення пріоритетних послуг та надання громадськості відповідної інформації
Невстановлення планових параметрів для нових показників ефективності. Невстановлення планового показника може призвести до того, що про показники ефективності забудуть.	Забезпечте розподіл відповідальності за надання показників ефективності якомога раніше. Запровадьте порядок збору даних. Використовуйте всю зібрану раніше інформацію.

Іноді встановлювати планові показники недоречно. Є показники, що можуть бути корисними в окресленні загального контексту для різних видів діяльності, але встановлення цільових параметрів для такої діяльності може виявитися недоречним, якщо ви не здатні на неї вплинути, – зокрема, коли це стосується кількості отриманих запитів або поточного стану справ, а не того, що вам хотілося б змінити чи поліпшити, наприклад кількості закладів у районі, яким дозволено продавати алкогольні напої.

Не встановлюйте цільових показників, якщо в цьому немає потреби.

*Табл. 17 Контрольний перелік питань з управління персоналом для самостійного оцінювання*

№з/п	Питання
1.	Чи визначено досягнення, які має втілити орган місцевого самоврядування через свій стратегічний план?
2.	Чи розроблено набір показників ефективності та цільових показників, щоб вимірювати ступінь наближення до запланованих досягнень?
3.	Чи є ці показники ефективності конкретними, вимірними, досяжними, доречними, обмеженими в часі?
4.	Чи існує баланс між процесом і показниками ефективності результатів та досягнень?
5.	Чи забезпечують показники ефективності інформацію, потрібну для визначення того, наскільки ефективно працюють служби місцевого самоврядування (як на рівні організації в цілому, так і на рівні окремих служб)? У чому їх можна поліпшити?
6.	Чи розуміє орган місцевого самоврядування ступінь важливості та задоволеності, який різні шари населення в громаді пов'язують із його діяльністю?
7.	Чи несуть виборні представники та персонал відповідальність за показники ефективності та чи вони використовують їх, щоб підвищити стандарти надання послуг? Чи вони належним чином навчені?
8.	Чи цільові показники ефективності охоплюють короткотермінову, середньотермінову й довготермінову перспективи?

Для багатьох організацій поліпшення ефективності управління становитиме новий інструмент у поліпшенні якості публічних послуг. Але він може виявитися проблемою, якщо його застосовувати до таких (допоміжних) функцій, як УЛР.



Наведений нижче опитувальник можна використовувати, щоб визначати, що саме потрібно зробити органу місцевого самоврядування, аби запровадити ефективно керовані процедури УЛР.

*Виставте оцінку за п'ятибальною шкалою:*

*1 = зовсім ні, 2 = не дуже, 3 = досить, 4 = дуже, 5 = безумовно*

*Табл. 18 Опитувальник щодо ефективності управління<sup>73</sup>*

№з/п	Питання	Оцінка
1.	Чи існують якісь пріоритети в роботі організації, яких може стосуватися управління персоналу?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
2.	Чи ці пріоритети визначено за результатами консультацій на місцевому рівні та аналізу місцевих потреб?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
3.	Чи забезпечується вимірювання параметрів цих пріоритетів?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
4.	Чи є якісь службові плани та плани дій, які б забезпечували реалізацію цих пріоритетів?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
5.	Чи ці плани передбачають управління персоналом?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
6.	Чи ведеться регулярний моніторинг здійснення планів та вживаються заходи, якщо таких планів не виконують?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
7.	Чи запроваджені в організації які-небудь системи поліпшення ефективності управління?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
8.	Чи використовують у роботі інформацію про ефективність?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
9.	Чи є зв'язок між ресурсами, зокрема кадровими ресурсами, та пріоритетами?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
10.	Чи складають щороку звіт із результатами моніторингу досягнень та аналізом показників роботи за пріоритетними напрямками?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
11.	Чи ставлять окремим працівникам індивідуальні завдання в рамках виконання планів?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
12.	Чи здійснюється в органі місцевого самоврядування управління навичками та компетенціями персоналу?	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒
13.	Чи запроваджені в організації такі керівні принципи УЛР: Порядок відбору кандидатів на посади Порядок проведення атестації персоналу Порядок надання відпусток через хворобу	1 2 3 4 5 ☒☒☒☒☒ ☒☒☒☒☒ ☒☒☒☒☒

<sup>73</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.70-71.

### 2.2.11. Інструменти самооцінки

Наведені далі листки оцінки призначено для вимірювання надійності та ефективності кадрової роботи в 8 ключових сферах (ступінь відповідності загальному баченню та спрямованості; організаційна структура та використання персоналу; залучення і відбір талановитих працівників; управління ефективністю роботи; розвиток персоналу; винагорода; мотивування, залучення та збереження; оцінювання ефективності). Як його заповнювати?

Листки оцінки складаються з двох частин, які можна заповнювати окремо, залежно від обсягу даних, потрібних для організацій, що беруть участь в оцінюванні, а також обсягу заходів, потрібних для отримання таких даних:

Першу частину призначено для оцінювання досягнутого рівня компетенції. Кожна ключова сфера ділиться на чотири рівні компетентності, від відсутньої/низької (1) до майстерності/зразка для наслідування (4), із коротким описом кожного рівня. Виставте оцінку, що найближче відповідає поточним можливостям вашої організації в кожній із цих сфер.

Із метою подальшої підтримки організації в проведенні цього оцінювання ми включили позитивні та негативні показники для кожної з восьми ключових сфер кадрової роботи, а також ключові питання, які ви маєте ставити собі, та пропозиції щодо поліпшень і можливих подальших втручань. Вони також можуть слугувати корисною відправною точкою в розробці ідей для груп навчання діями.

## Інструмент самооцінки рівня роботи з кадрами

**Табл. 19** Ступінь відповідності кадрової роботи загальному баченню та спрямованості

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Наскільки кадрова стратегія та практика відповідають потребам і пріоритетам організації, взаємно впливаючи та формуючи одну.	Про бачення й спрямованість організації чітко не інформують	Про бачення й спрямованість інформують періодично, особливо керівництво	Про бачення й спрямованість інформують періодично весь персонал	Персонал чітко поінформований про бачення й спрямованість та розуміє їх на всіх рівнях у рамках організації
	Рішення ухвалюють без розуміння того, чи є в наявності основні навички та можливості, що забезпечують такі зміни	Відділ кадрів бере участь у розробці навичок та потенціалу після ухвалення рішень	Відділ кадрів залучають як консультанта, щоб пояснити, які навички та потенціал є в наявності	Відділ кадрів сприймають як одного з найважливіших партнерів у розробці стратегічного напрямку діяльності організації
	Зміни є реакцією на зовнішній тиск, мають частий, іноді суперечливий характер	Зміни іноді бувають реакцією, але найчастіше мають цілеспрямований характер	Зміни мають стратегічний характер і відбуваються в завданнях, поставлених перед відділами, та в планах дій	Стратегічні зміни послідовно відбуваються в значущих завданнях і планах дій на рівні відділів, груп та окремих працівників
<b>ПОКАЗНИКИ</b>		<b>КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ</b>		<b>МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ</b>
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ми всі в змозі ознайомитися з баченням, загальними завданнями та стратегічним планом і розуміємо їх</li> <li>• Кадрова термінологія знайома нам так само, як і бізнесові чи політичні поняття</li> <li>• Усі плани дій пов'язані між собою та з ключовими стратегіями, і ми регулярно їх переглядаємо</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ніхто, крім вищого керівництва, не в змозі сформулювати бачення, загальні завдання та цілі організації</li> <li>• Погане інформування</li> <li>• Відділ кадрів розглядають як противника</li> </ul>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Чи керівництво чітко сформулювало головні завдання організації та її пріоритети на найближчі 3-5 років?</li> <li>2) Як цю настанову було доведено до відома працівників? Чи була вона доведена до відома персоналу в достатньому обсязі та втілена в конкретних завданнях, цілях і планах?</li> <li>3) Чи всі в організації розуміють своє місце в загальному контексті діяльності? Чи належно оцінюють відгуки з боку працівників?</li> <li>4) Як сприймають кадрову роботу на рівні вищого керівництва та рядового персоналу? Чи працівники займаються кадровою роботою або є лише її об'єктом?</li> </ol>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведення заходів за принципом «світового кафе», щоб закріпити бачення й стратегію</li> <li>• Інструктажі у відділах і групах</li> <li>• Відрадження працівників відділу кадрів в інші відділи або стажування в них</li> <li>• Спільне планування дій</li> </ul>

## Організаційна структура та використання персоналу

**Табл. 20** Визначення впливу організаційної структури та використання персоналу

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Як структура, культура й правила роботи доповнюють і підтримують потреби організації	Організаційна структура ґрунтується на традиції, а не розроблена з огляду на стратегічні вимоги	Організаційна структура розроблена з огляду на стратегічні вимоги, але не втілена на всіх рівнях	Організаційна структура щільно прив'язана до стратегічних вимог, але про неї не завжди достатньо інформують	Організаційна структура розроблена паралельно з діловою стратегією, але про неї не інформують на всіх рівнях
	Організації бракує чіткого уявлення про наявні навички, а також про дефіцит навичок	Організації бракує потрібних навичок у потрібному місці в потрібний час, щоб втілити свою стратегію	Організаційна структура щільно прив'язана до стратегічних вимог, але про неї не завжди достатньо інформують	Процеси, системи та функції спрямовані на те, щоб забезпечувати максимальну ефективність зусиль і капіталовкладень
	Моделі компетенцій або профілі посад широко не використовуються	Моделі компетенцій або профілі посад існують, але не використовуються стратегічно чи послідовно	Моделі компетенцій або профілі посад широко використовуються, але іноді – лише для форми	Моделі компетенцій або профілі посад використовуються послідовно в усій організації, їх добре розуміють і регулярно переглядають, щоб підтримувати їх в актуальному стані
ПОКАЗНИКИ	КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ	
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ми маємо актуальні профілі посад для більшості функцій</li> <li>• Організаційна структура стабільна, але достатньо гнучка, щоб реагувати на мінливі потреби</li> <li>• Працівники відчувають, що мають певний контроль над цілями та завданнями своєї роботи</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ми наймаємо та просуваємо по службі таких самих людей, що й 20 років тому</li> <li>• Ми дотримуємося перевірених практикою методів, навіть коли відчуваємо, що вони більше нам не допомагають</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Чи структура організації відповідає її призначенню або стратегічним пріоритетам, що ми визначили?</li> <li>2) Наскільки легко переміщати або переучувати персонал? Чи готові ми це зробити? Чи можемо ми точно визначити, які навички є в нашій організації та де саме?</li> <li>3) Чому ми використовуємо ці системи та процеси: тому що ми робили так завжди чи тому що вони й досі добре нам слугують?</li> <li>4) Чи функції, принципи та способи роботи кадрової служби посилюють здатність організації до змін?</li> </ol>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Аналіз блок-схеми ділових процесів</li> <li>• Аналіз дефіциту навичок</li> <li>• Семінари з моделей компетенцій, профілів посад, посадових інструкцій, вимог до кандидатів на посади</li> </ul>	

Табл. 21 Залучення і відбір талановитих працівників

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Стратегії та способи підбору та наймання персоналу, а також «бренд» організації як місця для роботи (сприйняття її як роботодавця)	Організації бракує чіткого бренду як роботодавцеві	Організація поступово поліпшує або відновлює свою репутацію як гарного місця для роботи	Організація загалом сприймається як гарне місце для роботи	Організація сприймається як гарне місце для роботи, і спостерігається здорова конкуренція за вакансії
	Організація не приваблює кандидатів, що володіють потрібними навичками та якостями, щоб заповнити вакансії	Організація періодично натрапляє на труднощі в пошуку працівників із навичками або компетенціями, потрібними для вирішення пріоритетних завдань	Організація зазвичай приваблює підходящих кандидатів	Організація з успіхом залучає підходящих кандидатів і постійно вдосконалює свій кадровий резерв
	Відбір здійснюється непослідовно, без чіткої загальної структури, яка б дозволяла уникати особистих упереджень	Керівні принципи та інструменти для відбору кандидатів існують, але вони ненадійні, або неповністю зрозумілі, або ж їх ігноруює керівництво	Надійні методи відбору існують, але їх несистематично застосовують у рамках всієї організації	Системні, орієнтовані на компетентність інструменти відбору використовують, щоб виявити найкращого кандидата на посаду як усередині, так і за межами організації
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>У нас є централізована стратегія відбору та наймання, але кожному відділу дозволено діяти достатньо гнучко, щоб залучати потрібних працівників</li> <li>До нас постійно надходить потік якісних кандидатів</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми не зовсім впевнені, які цінності підтримує організація та яких людей вона бажає залучити</li> <li>Наймаючи персонал, ми занадто покладаємося на інтуїцію або особисті рекомендації</li> <li>Посади тривалий час залишаються вакантними, або ж до нас звертаються кандидати, що нас не задовольняють</li> </ul>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Якою мірою наші керівники розуміють і застосовують структурований процес справедливого відбору та наймання?</li> <li>2) Чи задоволені ми якістю наших кандидатів та нових працівників? Чи помітна тенденція до збільшення або зменшення кількості претендентів?</li> <li>3) Скільки наших нових працівників успішно проходять випробувальний термін?</li> <li>4) Яка наша репутація як роботодавця? Що відрізняє нашу організацію?</li> </ol>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Навчання навичкам проведення співбесід</li> <li>Навчання з питань розмаїття</li> <li>Особистісне й психометричне тестування</li> <li>Семінари з моделей компетенцій, профілів посад, посадових інструкцій, вимог до кандидатів на посади, методики розробки бланків заяв</li> </ul>

Табл. 22 Управління ефективністю роботи

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Система формування очікувань; оцінювання, поліпшення ефективності роботи та винагорода за неї	Атестації проводяться нерегулярно і не пов'язані з розмірами винагороди чи розвитком	Атестації розглядають як інструмент кадрової роботи, за який керівники не несуть відповідальності	Інструменти поліпшення ефективності управління достатньо поширені й зрозумілі, але їх не завжди легко застосовувати	Інструменти поліпшення ефективності управління прості, надійні та спираються на наявні дані
	Поліпшення ефективності управління сприймається як каральна міра, а не можливість для розвитку	Критерії поліпшення ефективності управління пов'язані з розмірами винагороди та розвитком, але не сприймаються як справедливі	Критерії поліпшення ефективності управління іноді суперечать пріоритетам організації або системі винагород	Усі чітко розуміють критерії поліпшення ефективності управління та сприймають їх як такі, що повністю відповідають пріоритетам організації
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми всі розуміємо критерії, за якими оцінюють нашу індивідуальну та колективну роботу</li> <li>Атестації є регулярними та корисними</li> <li>Керівники забезпечують неформальний зворотний зв'язок, тому під час щорічної атестації не буває неприємних сюрпризів</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми розглядаємо атестації як небажану заваду і ставимося до них поверхово</li> <li>Ми уникаємо давати негативні відгуки, аж поки невеликі проблеми не накопичаться до некерованих розмірів</li> </ul>		<p>1) Чи всі в організації розуміють, що саме становить високу, низьку та середню ефективність виконання своїх посадових функцій?</p> <p>2) Чи ми визнаємо високоефективну роботу та винагороджуємо за неї, а також діємо боремося з поганою ефективністю роботи?</p> <p>3) Чи атестація пов'язана з навчанням і розвитком, а також кар'єрним ростом?</p> <p>4) Чи загалом досяжні планові показники ефективності роботи та чи є у працівників достатні ресурси, щоб їх досягти?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Наставництво та зворотний зв'язок</li> <li>Навчання навичкам роботи рядових менеджерів</li> <li>Рольові ігри, що полегшують спілкування з «важкими» клієнтами</li> </ul>

Табл. 23 Розвиток персоналу

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Організаційні рамки, що забезпечують безперервне підвищення кваліфікації працівників у досягненні їхніх особистих, професійних та організаційних цілей	Організаційні вимоги переросли поточний рівень навичок і умінь	В організації є навички, щоб задовольняти поточні потреби, але не майбутні	Кадровому резерву рідко не вистачає вміння пристосовуватися до мінливих організаційних пріоритетів	Кадровий резерв достатньо широкий та глибокий, щоб пристосовуватися до мінливих обставин
	Лише невелику кількість найефективніших працівників розглядають як майбутніх керівників, до того ж вони є чийось протеже	В організації невеликий вибір ефективних працівників і можливих майбутніх керівників	В організації регулярно здійснюють спроби виявлення та розвитку майбутніх керівників	В організації постійно докладають зусиль із виявлення та підготовки майбутніх керівників
	Організаційна культура не заохочує обміну знаннями	Обмін знаннями здійснюється в довільному порядку	Існують механізми, що заохочують обмін знаннями	Процес отримання нових знань та обміну ними має систематичний характер
	Працівники не зацікавлені в тому, щоб користатися можливостями навчання чи кар'єрного росту, або вважають ці механізми за неефективні та зайві	Працівники не повністю задоволені навчанням і кар'єрним ростом	Працівники задоволені можливостями для розвитку кар'єри та навчання, але не завжди проявляють ініціативу щодо своєї освіти	Працівники проявляють ініціативу щодо свого розвитку та задоволені наявними можливостями з навчання та розвитку кар'єри
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Курси навчання, що ми пропонуємо, є актуальні та своєчасні, і ми забезпечуємо їхній зв'язок з іншими ініціативами щодо розвитку</li> <li>У нас є можливість застосовувати результати нашого навчання на робочих місцях</li> <li>Ми постійно шукаємо працівників із високим потенціалом і підтримуємо подальший розвиток ними своїх навичок</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Нам невідомо, що саме ми як організація знаємо чи не знаємо</li> <li>Ми діємо роз'єднано та продовжуємо винаходити колесо</li> <li>Дні занять розглядаються як прикра завада або можливість відпочити поза офісом</li> </ul>		<ol style="list-style-type: none"> <li>Які найважливіші навички знадобляться в майбутньому і як ми збираємося їх нароцувати?</li> <li>Які стратегії розвитку діють у нашій організації (крім програм навчання)? Чи відомо нашим працівникам і керівникам про ці можливості для розвитку?</li> <li>Як ми обмінюємось належною практикою та передовими ідеями?</li> <li>Як ми заохочуємо працівників до активного поглиблення своїх навичок і знань?</li> </ol>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Менторство між відділами</li> <li>Інструктажі по відділах під час сніданку або обіду</li> <li>Групи навчання діями</li> <li>Самостійне навчання</li> </ul>

Табл. 24 Винагорода

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Надання працівникам відповідного фінансового та нефінансового визнання за їхній внесок до організації	Практика виплати та підвищення заробітної платні не відповідає заявленим цінностям і цілям	Система винагороди пов'язана з індивідуальними показниками ефективності роботи, але іноді розходиться з колективними цілями	Система винагороди пов'язана як з індивідуальними, так і з колективними показниками ефективності роботи та чітко доведена до всіх	Система винагороди пов'язана як із пріоритетами організації, так і з індивідуальними показниками ефективності роботи
	Працівники не цінують пропонувань їм винагород	Нагороди радше орієнтовані на виконання завдань і досягнення цілей, а не на поліпшення поведінки	Нагороди використовують, щоб заохотити бажану поведінку і досягнення поставлених завдань	Нагороди використовують, щоб заохотити бажану поведінку й обмін знаннями
	Порядок виплати винагород та його обґрунтування не були чітко доведені до працівників і керівників	Порядок виплати та підвищення суми винагород доведено до відома, але йому не завжди вірять	Порядок виплати та підвищення суми винагород зазвичай сприймається як справедливий і прозорий	Працівники сприймають порядок виплати та підвищення суми винагород як цілком прозорий, справедливий і ретельний
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми маємо комплексну систему, що передбачає заохочення як фінансового, так і нефінансового характеру за індивідуальні та колективні внески</li> <li>Забезпечується належне поєднання базової винагороди, премій і пільг, і про це чітко доведено до відома всіх працівників організації</li> </ul>		<p>1) Наскільки, на думку працівників, їхня робота справедливо оплачується, якщо порівняти з іншими працівниками організації (або з іншими організаціями)?</p> <p>2) Чи ми винагороджуємо людей, які добре працюють, більше, ніж тих, хто так не працює?</p> <p>3) Чи ми знаємо точно, що саме винагороджуємо? Індивідуальні або колективні показники?</p>		Фокус-групи працівників, що допоможуть визначити найцінніші та альтернативні винагороди
<p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Наші працівники вважають, що система винагороджує не за ті вчинки та не тих людей</li> <li>Здається, що між ефективністю роботи та винагородою відсутній зв'язок</li> </ul>				



Табл. 25 Мотивування, залучення та збереження

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Міра, якою працівники відчувають себе відданими організації та вважають, що організація підтримує їх	Організація здебільшого спирається на неперевірені припущення загального характеру про те, що саме мотивує її працівників	Організації вдається мотивувати певні сегменти своєї робочої сили	Організація розуміє основні мотиватори для різних сегментів своєї робочої сили	Організація розуміє зв'язок між залученістю персоналу, ефективністю роботи та задоволеністю клієнтів
	Працівники не відчувають, що мають змогу контролювати зміст та обсяг своєї роботи	Керівникам не завжди вдається досягти рівноваги між самостійністю працівників і підтримкою та наданням указівок	Працівники відчувають, що в них достатньо інформації та підтримки, щоб добре виконувати свою роботу	Працівники відчувають, що на роботі досягнуто рівновагу між самостійністю та наданням указівок
	Між офіційно декларованою культурою організації та фактичним станом справ є значний розрив	Працівники зазвичай здатні сформулювати, у чому полягають культура та цінності організації, хоча вони можуть і не збігатися з їхніми власними культурою та цінностями	Працівників залучають до визначення їхніх завдань, посадових функцій та обсягу роботи й консультуються з ними, і вони бачать, як це пов'язано з цінностями організації	Працівники відчувають, що їхні особисті цілі та цінності збігаються з місією та цінностями організації
	Найкращі працівники – серед тих, хто, ймовірно за все, звільняється з роботи; щоб зберегти їхні знання, зусиль майже не докладають	Із тими, хто звільняється з роботи, проводять співбесіди, щоб зрозуміти причини їхнього звільнення	Коли з організації звільняються ключові працівники, докладають зусиль, щоби зберегти їхні знання та навички	Організація здатна збирати дані про причини звільнень і розуміє, як слід діяти, щоб звести до мінімуму негативний вплив на прихильність персоналу, що залишається в організації
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Прямі керівники добре розуміють і мотивують своїх підлеглих, спираючись на певну підтримку з боку відділу кадрів</li> <li>Ми зберігаємо на роботі підходящий персонал, а не тих, хто не здатний знайти іншу роботу</li> </ul> <p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Мотивація та збереження розглядаються як «примха» відділу кадрів, не відповідальність керівників</li> <li>Плинність кадрів руйнівно позначається на решті персоналу, додатково збільшуючи його завантаженість</li> </ul>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Якою мірою наші керівники відповідають за вмотивованість та залученість працівників?</li> <li>2) Чи ми вважаємо, що для всього нашого персоналу єдина мотивація – це гроші, або ж ми розуміємо інші потреби та сподівання наших працівників?</li> <li>3) Коли ми наймаємо та навчаємо персонал, чи нас цікавлять лише навички, або також і погляди й цінності, що сумісні з нашою організацією?</li> <li>4) Наскільки добрі стосунки підтримуємо ми з тими, хто звільнився з організації?</li> </ol>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Навчання навичкам роботи рядових менеджерів</li> <li>Наставництво та менторство</li> <li>Планування співбесіди з працівником, що звільняється, та аналіз її результатів</li> <li>Дослідження рівнів задоволеності персоналу і фокус-групи, пов'язані з результатами досліджень задоволеності клієнтів</li> </ul>

Табл. 26 Оцінка ефективності<sup>74</sup>

ВИЗНАЧЕННЯ	1-Й РІВЕНЬ – ВІДСУТНІСТЬ АБО РАННІ ЕТАПИ	2-Й РІВЕНЬ – УЧЕНЬ, НА ПРАВИЛЬНОМУ ШЛЯХУ	3-Й РІВЕНЬ – КОМПЕТЕНТНИЙ ПРАКТИК	4-Й РІВЕНЬ – МАЙСТЕРНІСТЬ, МОЖЕ ВЧИТИ ІНШИХ
Оцінка ефективності кадрової роботи та використання метричних показників, щоб підвищити ефективність діяльності організації	Організація час від часу відстежує показники ефективності кадрової роботи	Відділ кадрів відстежує багато ключових показників ефективності, але не впевнений у тому, як вони пов'язані між собою та узгоджуються зі стратегією організації	Організація систематично відстежує, аналізує і повідомляє про метричні показники кадрової роботи	Організація чітко розуміє значення та цілі метричних показників кадрової роботи та відстежує «правильні» показники в систематизованому вигляді
	Зібрані дані не настільки систематизовані, щоби бути цілком вірогідними	Дані надмірно докладні та недостатньо проаналізовані, щоби використовувати їх у звітності для керівництва	Вірогідність даних загалом не викликає сумнівів, але їх використовують лише з метою підтримати наявні методи та рішення	Як вище, так і пряме керівництво впевнене в надійності даних про робочу силу та використовує їх у розробці рішень та в стратегічному плануванні
ПОКАЗНИКИ		КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ		МОЖЛИВЕ ВТРУЧАННЯ
<p><b>Позитивні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми впевнені, що вимірюємо правильні показники в потрібний час відповідно до поставлених перед організацією завдань</li> <li>У нас належним чином налаштована робота з навчання всіх працівників організації використанню метричних показників</li> </ul>		<p>1) Наскільки ми впевнені в тому, що метричні показники робочої сили узгоджуються з нашими загальними завданнями й що ми постійно контролюємо ці показники?</p> <p>2) Хто відповідає за збір метричних показників робочої сили? Хто здійснює звітність і аналіз?</p> <p>3) Для чого ми використовуємо метричні показники?</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Цільова група з виявлення та контролю ключових показників ефективності (загальних і кадрових)</li> <li>Програма (електронного) навчання використанню метричних показників із модулем самоконтролю</li> </ul>
<p><b>Негативні моменти:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ми покладаємося на інтуїцію та неперевірені дані, щоб упевнитися у внеску кадрової служби</li> <li>Ніхто точно не знає, хто саме та за які вимірювання відповідає</li> <li>Бюджет кадрової служби скорочують у першу чергу, оскільки ніхто не впевнений у цінності її діяльності</li> </ul>				

<sup>74</sup> Порадник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами/ Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи: 2013. – С.105-120.

## 2.3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ЯКІСНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



На кожному етапі розвитку публічної служби проблему вдосконалення менеджменту персоналу розуміють по-новому і намагаються вирішувати відповідно до оновлених науково-еволюційних засад. Встановлення функцій відповідності еволюційних потреб держави та суспільства потребам оптимізації систем управління має ґрунтуватися на одній із сучасних парадигм еволюції, методологічному та логіко-понятійному апараті, який проблеми менеджменту розглядає наочно.

Оптимізація управління за визначеними критеріями є органічною частиною науки і практики управління. Саме в підручниках з управління стверджується, що «немає бідних країн - є слабокеровані країни». Наука управління розробила критерії оптимальності управління у вигляді варіацій теми: найповніше досягнення окресленої мети найдешевшими

засобами. Ці практичні напрацювання мають бути орієнтиром при управлінні службовцями на публічній службі.

Розробка критеріїв та алгоритмів якісного менеджменту персоналу може здійснюватися на методологічній основі правових, політологічних понять та сучасних практик, які використовуються як в публічному так і в приватному секторах.

Проходження публічної служби здійснюється відповідно до визначених соціальних і правових норм та містить у собі широкий набір процедур управлінської роботи, безпосередньо впливаючи на формування публічної служби як сфери професійної діяльності для підвищення ефективності функціонування держави.

Проблема проходження публічної служби ще не одержала належного висвітлення в сучасній літературі, хоч і є дуже важливою. Під впливом чинного законодавства її нерідко пов'язують із здійсненням кадрових дій, що визначають порядок прийому на публічну службу, проведення конкурсів та інших процедур.

Існують різні підходи до визначення проходження публічної служби. Одні сприймають це явище як інституціональну, статусно-рольову структуру, інші розглядають його через призму реалізації службовцями посадових функцій, треті наріжним каменем вважають виникнення, розвиток і припинення публічно-службових відносин.<sup>75</sup>

Не заперечуючи правомірності таких підходів, хотілося б підкреслити багатоаспектність явища менеджменту персоналу на публічній службі. У ньому можна виділити, принаймні, такі аспекти: суспільний, організаційний, правовий, особистісний, технологічний.

Кожен аспект має свою специфіку. Суспільний відображає соціальний зміст і призначення проходження публічної служби в плані здійснення службовцями функцій держави, місцевого самоврядування і конституційних настанов щодо захисту прав громадян. Організаційний визначає організацію проходження публічної служби. Правовий своїм змістом визначає її правове забезпечення. Особистісний виражається в можливості реалізації службовцями своїх здібностей і одержання їхньої адекватної оцінки в процесі публічної служби. Технологічний аспект є

---

<sup>75</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол.: В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.152.

набором процедур і операцій, що забезпечують проходження службовцями публічної служби.

Завдяки такій багатоаспектності процес менеджменту персоналу на публічній службі доцільно розглядати в широкому і вузькому значенні слова. У першому значенні це явище є однією з важливих сторін функціонування публічної служби як комплексного публічного, соціального, правового, організаційного інституту щодо забезпечення виконання публічними службовцями функцій держави, а також діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і їх апаратів. У другому - зміст аналізованого явища зводиться до правової підстави управління публічними службовцями. При такому підході менеджмент персоналу на публічній службі можна визначити як управління службовцями в процесі реалізації нормативно-правових вимог, відповідно до яких здійснюються їхні права й організовується службова діяльність, яка цілком підпорядковується інтересам суспільства і держави.

### **2.3.1. Принципи менеджменту персоналу на публічній службі в умовах децентралізації**

Важливо не тільки усвідомити зміст визначеного явища, але й встановити закономірності, на підставі яких це явище виявляє свої властивості і характеристики. Найчастіше в окремих теоріях ці закономірності знаходять своє вираження в принципах і правилах діяльності. Не є винятком і менеджмент персоналу на публічній службі. Втілені у ньому принципи є частиною загальних принципів кадрової політики, яка здійснюється в публічних органах. Принципи менеджменту на публічній службі умовно можна поділити на три групи: принципи добору осіб на публічну службу, власне проходження публічної служби і припинення публічної служби.

До принципів добору осіб на публічну службу відносять:

- рівний доступ громадян до публічної служби відповідно до здібностей і професійної підготовки;
- соціально-демографічний показник, що припускає добір і наявність у системі публічної служби представників усіх прошарків населення, різних за статтю, віком, освітою, етнічною належністю і т.ін.;
- довічний найм на публічну службу. Цей принцип широко практикується в ряді країн Заходу (Франція, Німеччина, Японія) стосовно окремих категорій службовців, так званих «кар'єрних чиновників». Зазначений принцип повинен знайти, ми переконані в цьому, застосування у вітчизняній практиці. Він має бути поширений на службовців, які займають посади пов'язані з виконанням завдань і функцій державних органів та органів місцевого самоврядування;
- проходження публічної служби на підставі службового контракту чи трудової угоди. Трудові угоди, як правило, укладаються з особами, що займають посади технічного супроводу діяльності державного органу чи органу місцевого самоврядування, охорони й обслуговування приміщень та будівель.

До принципів менеджменту персоналу під час проходження публічної служби варто віднести:

- принцип правового регулювання, що відображає правову регламентацію проходження публічної служби. Законодавство визначає

порядок прийому осіб на публічну службу, призначення на посади, обсяг прав і обов'язків службовців, їхню дисциплінарну і юридичну відповідальність за виконання службового обов'язку, способи переміщення, підвищення кваліфікації, звільнення і т.ін.;

- принцип стимулювання, що виражається у створенні матеріальних і моральних стимулів до служби. Матеріальні стимули зумовлені систематичним одержанням службовцями грошового забезпечення (винагороди, постачання), у яке включаються оклади посад публічної служби, надбавки, що відображають кваліфікацію, ефективність діяльності публічного службовця, умови служби, а також виплати стимулюючого характеру. Все це повинно забезпечити публічному службовцю рівень життя, що відповідає рівню розвитку суспільства і держави. Мобілізаційну роль у проходженні служби мають відігравати і моральні стимули: нагороди, грамоти, подяки, інші заохочення духовного порядку;

- принцип професійного розвитку знаходить своє відображення в реалізації службовцем права на перепідготовку, підвищення кваліфікації за рахунок державного чи місцевого бюджету;

- принцип висування кадрів на вищестоящі посади відповідно до професійних, ділових і особистісних якостей;

- принцип відновлення, ротації кадрів. Забезпечується шляхом залучення на публічну службу кваліфікованих фахівців і переходу з однієї посади на іншу в межах органу чи в інший орган;

- принцип гарантії правової і соціальної захищеності публічних службовців. Реалізація цього принципу означає, що людина на публічній службі перебуває під опікою держави і користується пільгами і перевагами порівняно з іншими громадянами. Службовцям забезпечуються основні державні гарантії, незалежно від рівня і виду публічної служби. Додаткові гарантії встановлюються з урахуванням особливостей виду публічної служби. Гарантії надаються переважно в грошовій формі;

- принцип реалізації службовцями наданих їм прав та службових обов'язків, що й лежить в основі їхньої діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів влади та місцевого самоврядування.

До принципів припинення публічної служби належать:

- принцип відставки, що передбачає звільнення службовця з публічної служби за власним бажанням. Таке право службовця залежно від виду служби може передбачатися законодавством чи зумовлюватися службовим контрактом. Службовця можуть відправити у відставку і з ініціативи органу в разі недотримання умов контракту чи за інших умов;
- принцип звільнення зі служби за вислугою років, що надає право службовцю, якщо це передбачено законом, достроково порівняно з загальноприйнятими нормами вийти на пенсію і припинити службову діяльність;
- принцип звільнення зі служби за умови досягнення граничного віку. Поруч із такими принципами законодавством визначаються підстави припинення державної служби. Службовець може бути звільнений унаслідок припинення громадянства України, у разі розголошення інформації, що становить державну й іншу таємницю, яка охороняється законом, через хворобу і т.ін. Загальні підстави для припинення публічної служби й особливості припинення служби встановлюються законами залежно від їх виду.

Організуюючи управління персоналом на публічній службі, важливо враховувати також властиві цьому процесу функції та діяльність спеціалізованих уповноважених на те органів і посадових осіб, які пов'язані з добром, рухом персоналу, їх професійним розвитком, доцільним використанням і т.ін. Здійснення таких функцій забезпечує упорядкованість процесу проходження публічної служби службовцями. Цими функціями є:

- функція кадрового прогнозування, що впливає з необхідності розрахунку потреб у кадрах на найближчий період і перспективу. Вона дає змогу передбачати появу нових спеціальностей, можливі моделі їхньої підготовки і стан кадрового корпусу в цілому;
- функція планування - впливає із прогнозованих обґрунтувань і передбачає «вписування» всього процесу роботи з кадрами в чіткі тимчасові рамки;
- функція переміщення кадрів по ієрархічній вертикалі й горизонталі;



- функція обліку, ранжирування кадрів за посадами, кваліфікаційними розрядами, званнями, рангами тощо.<sup>76</sup>

Для якісного управління персоналом на публічній службі важливо враховувати змістовну сторону. Вона містить у собі призначення на посаду, виконання посадових (службових) обов'язків, конкурсне заміщення вакантної посади публічної служби або включення в кадровий резерв, посадове (службове) чи професійне зростання, відновлення чи ротацію кадрів, оцінку відповідності службовця займаній ним посаді, рівень його кваліфікації (атестацію чи кваліфікаційний іспит), інші обставини проходження служби, а також звільнення службовця від займаної посади чи й з державної служби і т.ін.

Основні умови проходження публічної служби регулюються службовим контрактом. Предметом регулювання є зобов'язання сторін, що беруть на себе відповідні державні органи чи органи місцевого самоврядування і службовці, які несуть правову відповідальність за їх виконання. Службовий контракт може бути довгостроковим чи короткостроковим. Терміни контракту і його конкретних умов визначаються залежно від виду служби, специфіки органу, категорій і груп посад служби, особливостей публічно-службових відносин, що виникають при вступі на службу і при її проходженні. Особливості застосування службового контракту залежно від виду служби встановлюються законами.

На публічній службі не виключне і підписання трудових угод з особами, що виконують технічні роботи і діяльність яких регулюється трудовим законодавством.

Уміле застосування санкцій як позитивного, так і негативного характеру значно впливає на зміцнення порядку і дисципліни на публічній службі.

Стимулювання якості і результативності публічної служби забезпечується заходами висування найбільш кваліфікованих професійних кадрів на вищестоящі посади, присвоєння їм відповідних кваліфікаційних розрядів. Проходження служби, як правило, і передбачає послідовне присвоєння службовцю відповідної категорії та рангу.

---

<sup>76</sup> Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія/ авт. кол.: В.М.Олуйко, В.М.Рижих, І.Г. Сурай та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В.М.Олуйко. – К.: НАДУ, 2008. – С.156.

Така кадрова політика відкриває перед службовцями нові можливості для ініціативи, творчості, новаторства у службовій діяльності, що позитивно позначається на ефективності їх служби. Зрозуміло, такий результат службової діяльності досягається тільки тоді, коли вищестоящі керівники і кадрові органи не помилилися у своєму виборі і забезпечили висування на більш високу посаду дійсно гідного кандидата. Помилки у відборі кандидатів, яких все ще дуже часто припускаються, знижують ефективність публічної служби і встановлений порядок її проходження.

Позитивний вплив на підвищення якості управління на публічній службі покликані справляти прийняті державою заходи щодо поліпшення матеріального добробуту публічних службовців. Йдеться перш за все про необхідність обов'язкового збереження соціальних гарантій, які у перспективі неминуче повинні пов'язуватися зі збільшенням посадових окладів і їх диференціацією залежно від групи, до якої належить посада публічної служби, істотно збільшуючись від нижчої до вищої групи. Такий підхід, на нашу думку, сприятиме підвищенню престижу праці службовця і стимулюватиме його прагнення до посадового (службового) зростання.

У публічній службі апробуються механізми, що безпосередньо поєднують рівень грошового змісту з результатами діяльності персоналу, підрозділу і органу в цілому. З цією метою розширюються повноваження керівників органів щодо диференціації оплати службової діяльності персоналу.

Менеджмент персоналу в процесі проходження публічної служби ґрунтується на взаємодії кількох суб'єктів управління, наділених відповідними правами й обов'язками. Такими суб'єктами є органи, посадові особи (керівники), кадрові служби, самі публічні службовці, зацікавлені в успіху своєї службової діяльності. У рамках загальної системи управління кожен суб'єкт реалізує властиві йому функції. Органи, керуючись чинним законодавством, видають відповідні директиви, інші відомчі акти з питань служби, контролюють діяльність нижчестоящих інстанцій, домагаються ефективного виконання завдань. Керівник спрямовує діяльність службовця, сприяє його професійному розвитку і службовому зростанню, застосовує встановлені законом санкції, несе визначену відповідальність за діяльність підлеглого.

Кадрова служба, виступаючи в тісній співпраці з керівниками, покликана дбати про професійний розвиток службовців, забезпечувати

проведення конкурсів, атестацій, оформляти рішення органів, пов'язані з проходженням публічної служби службовцями, консультувати їх із питань правового положення, вести особисті справи, здійснювати інші кадрові процедури в інтересах служби.

Сучасний публічний службовець повинен сам виступати однією з активних та зацікавлених сторін успішного проходження служби. Для цього йому необхідно ставити перед собою перспективні цілі й завдання, прагнути реалізувати себе на службі як особистість, домагатися поліпшення свого службового і матеріального становища, зайняти те місце в службовій ієрархії, що найбільшою мірою відповідає рівню його професійної підготовки і здібностям.

До речі, нещодавно експерти Всесвітнього економічного форуму в Давосі озвучили ключові навички, які знадобляться службовцям для успішної кар'єри в 2020 році.

*Табл. 27 Ключові навички службовця для успішної кар'єри у 2015 та 2020 рр.*

2015	2020
1. Комплексне розв'язання проблем	1. Комплексне розв'язання проблем
2. Взаємодія з людьми	2. Критичне мислення
3. Уміння керувати людьми	3. Креативність
4. Критичне мислення	4. Уміння керувати людьми
5. Уміння вести переговори	5. Взаємодія з людьми
6. Контроль якості	6. Емоційний інтелект
7. Орієнтація на клієнтів	7. Уміння формувати власну думку та приймати рішення
8. Уміння формувати власну думку та приймати рішення	8. Орієнтація на клієнтів
9. Уміння слухати й запитувати	9. Уміння вести переговори
10. Креативність	10. Гнучкість розуму (вміння швидко переключатися з однієї думки на іншу)

### **2.3.2. Взаємодія суб'єкта управління та об'єкта управління як важлива складова менеджменту персоналу на публічній службі**

Інтеграція зусиль різних суб'єктів управління, розвиток правових основ проходження публічної служби надають процесу її проходження чіткої регламентованості. Особливо це позначається на діяльності кожного конкретного службовця.

Це актуалізує проблему удосконалення, гармонізації управлінських відносин у форматі «суб'єкт управління (СУ) – об'єкт управління (ОУ)» як у соціальній макросистемі системи публічної служби в цілому, так і в соціальній мікросистемі конкретного органу влади чи місцевого самоврядування зокрема.

При цьому необхідно зазначити, що специфіка управлінської діяльності в соціальній системі будь-якої масштабності актуалізує необхідність офіційного визнання кожного з-поміж підлеглих співробітників як неповторної творчої особистості. Це – основа для того, щоб вивчення, задоволення, врахування потреб, інтересів та здібностей кожного з них стало основою суттєвого удосконалення міжособистісних суб'єкт-об'єктних відносин в щоденній адміністративно-службовій діяльності на публічній службі.

Саме тому, здатність керівника організувати ефективну комунікативну взаємодію, формувати сприятливий соціально-психологічний клімат у колективі, уміло використовувати організаційну й управлінську культури, формувати результативну команду з числа підлеглих службовців-співробітників мають розглядатися не лише найсуттєвішими ознаками, а й показниками професійно-професійно-особистісної придатності СУ до здійснення ним керівної діяльності у соціальній системі очолюваного ним органу влади.

Аналіз сучасних досліджень свідчить про зростаючу увагу до проблематики удосконалення відносин у форматі управління у різномасштабних підсистемах соціального управління, оскільки очевидно, що успішність реалізації публічною службою України поставлених перед нею завдань залежить від ефективності та результативності суб'єкт-об'єктної взаємодії як у соціальній макросистемі публічної служби в

цілому, так і в соціальній мікросистемі будь-якого органу влади, зокрема (рис. 41).

Оскільки взаємовідносини у форматі «СУ – ОУ» в системі публічної служби є особливою сферою управлінських відносин, обумовленою сукупністю як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів, вирішальний вплив на них здійснюють такі взаємодоповнюючі та взаємообумовлені елементи, як:

- професійний статус співробітника. Він фіксує службово-правове положення службовця та являє собою набір функціонально-рольових приписів, відповідно до яких здійснюється його професійна діяльність;
- функціональна роль, яка пов'язується з виконанням співробітником покладених на нього службових (функціональних / посадових) обов'язків та є практичним втіленням його професійного статусу.



Рис. 41 Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління в органах публічної влади

Урахування взаємодії цих елементів сприяє розумінню відносин у форматі «СУ – ОУ» в системі публічної служби України як статусно-рольових. Організуючись та функціонуючи у межах органу як організації адміністративного типу, вони значною мірою програмуються

низкою існуючих нормативно-правових та відомчих актів. Забезпечуючи чітке розмежування повноважень між співробітниками, вони встановлюють загальний порядок та організацію роботи та дотримання усіма співробітниками правил службової поведінки<sup>77</sup>.

На перший погляд, чіткість ієрархічної підлеглих та підпорядкованості у межах адміністративної організації мала б автоматично слугувати основою гармонійних відносин між керівником та підлеглим, об'єднаними спільністю цілей та завдань публічно-службової діяльності на публічній службі України. Однак, реальні прояви поведінки службовців не завжди відповідають нормам, задекларованим у відповідних законодавчих і відомчих нормативно-правових актах.

Саме тому пріоритетності набуває нині проблема визнання керівної діяльності управлінською майстерністю з набором таких складових як:<sup>78</sup>

- концептуальна майстерність – здатність розуміти перспективу та розробляти відповідні стратегії для удосконалення діяльності підпорядкованого йому колективу;
- адміністративна майстерність – здатність дотримуватись правил управлінської та організаційної культури, ефективно розпоряджатись часом, уміло передавати підлеглим свої розпорядження;
- аналітична майстерність – здатність оптимально використовувати у своїй діяльності сучасні наукові підходи для результативного вирішення управлінських завдань;
- технічна майстерність – здатність за допомогою спеціальних професійних знань, умінь та навичок вирішувати поточні робочі завдання;
- майстерність прийняття управлінських рішень – здатність організовувати процес розробки та прийняття оптимальних рішень;
- комунікативна майстерність – здатність ефективно й результативно організовувати, забезпечувати, здійснювати міжособистісну комунікативну взаємодію із підлеглими співробітниками;
- соціально-психологічна майстерність – здатність якісно управляти підлеглими співробітниками як творчими особистостями з метою

<sup>77</sup> Лытов Б.В. Государственная служба: управленческие отношения: Учеб. пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – С. 125.

<sup>78</sup> Подоляк Я. Психология управления: теория и практика менеджмента. – Х., 2004. – С.42-43.

максимального використання їх особистісного потенціалу у професійній діяльності на державній службі.

Удосконалення управлінської взаємодії у форматі «СУ – ОУ» як об'єктивної реальності нинішнього реформування публічної служби України, на нашу думку:<sup>79</sup>

- необхідне, перш за все, керівнику будь-якого ієрархічного рівня як організатора колективної діяльності підлеглих співробітників в органі державної влади як адміністративній організації та соціальній мікросистемі;
- набуває значимості основи суттєвого удосконалення міжособистісних взаємовідносин;
- надає управлінській вертикалі, з притаманною їй обов'язковістю відносин підлеглих, характеру взаємозацікавленого соціального партнерства у межах органу влади як соціальній організації адміністративного типу;
- передбачає пріоритетність актуалізації та реалізації кожним співробітником свого особистісного потенціалу;
- «олюднює» субординаційні ієрархічні відносини, для визнання керівником почуття власної гідності кожного підлеглому як професіонала та офіційного визнання значимості службовця як неповторної творчої особистості, здатної максимально ефективно використовувати свій особистісний потенціал у процесі виконання службових обов'язків;
- характеризує рівень комфортності/некомфортності службовця у соціальному просторі організації, в якій він здійснює свою професійну діяльність;
- актуалізує необхідність не лише пошуку, а й застосування керівником у щоденній управлінській діяльності найраціональніших сучасних форм та методів, від яких залежить ефективність не лише підпорядкованого йому колективу та кожного підлеглому співробітника, зокрема, а й публічної служби України, в цілому;

---

<sup>79</sup> Примуш Р.Б. Професіоналізація як передумова ефективності та результативності державних службовців / Р.Б. Примуш // Всеукраїнська науково-практична конференція «Формування регіонального лідера: виклики сьогодення». – (Хмельницький, 28 лют. – 1 бер. 2013 р.). – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. – С. 589-594.

- передбачає врахування у відносинах службової субординації такої складової, як реординаційні відносини. Їхня сутність полягає в активному впливі ОУ на СУ. При цьому керівнику важливо розрізняти два види таких відносин: а) ініціативні реординаційні відносини, проявом яких є позитивний відгук підлеглих на його діяльність і, як результат, висування ними різноманітних пропозицій та ініціатив з метою удосконалення службової діяльності; б) реактивні реординаційні відносини, суть яких полягає у негативній реакції підлеглих співробітників як на певні дії, так і на всю його діяльність;

- удосконалює, одночасно із субординаційними та реординаційними відносинами, функціональні управлінські відносини, які зобов'язують керівництво вищого рівня управління, по-перше, не втручатися у справи поточної діяльності підрозділів нижчого рівня управління; по-друге, здійснювати контроль за загальним станом справ у підпорядкованих підрозділах. Саме тому сучасним суб'єктам професійної діяльності на публічній службі необхідно чітко розмежовувати такі поняття, як: а) «відповідальність за керівництво», що зобов'язує СУ відповідати за здійснювану ним керівну діяльність у межах підпорядкованого йому колективу співробітників; б) «відповідальність за діяльність», яка є основою діяльності співробітників у межах своєї компетенції;

- поліпшує відносини дисципліни та відповідальності з метою запобігання дезорганізації та розбалансованості службових відносин між співробітниками одного органу влади;

- удосконалює соціальне середовище у мікросистемі організації, основою якого має стати сформований керівником конструктивний соціально-психологічний мікроклімат;

- сприяє подоланню у поведінці керівників таких негативних явищ, як бюрократичне чванство, тобто зарозуміле відношення до підлеглих співробітників, та адміністративне боягузтво, тобто небажання й боязнь керівника брати на себе повну відповідальність за прийняття управлінських рішень, ігнорування ним ініціативи підлеглих, готовність до будь-якого компромісу заради «спокою» керівництва вищого рівня управління;



- унеможлиблює прояв у поведінці підлеглих співробітників такого негативного явища, як «адміністративний трепет» перед вищестоящим керівництвом;

- збагачує інституційну пам'ять та корпоративізм у соціальній системі органу влади та публічної служби України в цілому.

Удосконалення відносин у форматі «СУ – ОУ» з метою надання їм статусу двосторонньої взаємодії характеризує керівну діяльність на публічній службі України, передусім, як мистецтво управління, що розуміється як уміння застосовувати наукові знання з управління, творчо використовувати накопичений досвід й отримані навички в конкретній управлінській ситуації.

Складовими керівної діяльності як мистецтва управління є:<sup>80</sup>

- мистецтво бути рівним: здатність і готовність керівника встановлювати та підтримувати з підлеглими співробітниками відносини конструктивної комунікативної міжособистісної взаємодії, рівності, соціального партнерства;

- мистецтво бути лідером, що визначає СУ як реального лідера, який уміло поєднує авторитет займаної посади з авторитетом своєї особистості та здійснює керівництво щоденною діяльністю підлеглих колег як своїх однодумців та послідовників;

- мистецтво конструктивної взаємодії як з окремим співробітником, так і з колективом, в цілому, що передбачає здатність керівника попереджувати та конструктивно вирішувати конфліктні ситуації;

- мистецтво обробляти інформацію: здатність керівника вибудувати дієву схему спілкування з кожним підлеглим, що дозволяє отримувати достовірну інформацію та ефективно використовувати її на користь як співробітника, так і усього колективу;

- мистецтво розподіляти ресурси: здатність вибрати потрібну альтернативу, знайти оптимальний варіант в умовах обмеженості часу;

- мистецтво самоаналізу: здатність керівника усвідомлювати свою позицію лідера, розуміти свої сильні сторони як ресурс управління і,

---

<sup>80</sup> Ионова А.И. Этика и культура государственного управления: Учебное пособие / А.Я. Ульянова; под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – 2-е изд. – М.: Флинта: МПСИ, 2005. – С.92-93.

головне, знати й аналізувати свої слабкі сторони з метою здійснення постійної та обов'язкової самокорекції;

- мистецтво ризикувати та пошуково діяти: здатність і готовність керівника йти на виправданий ризик, запроваджувати нововведення для удосконалення діяльності кожного підлеглого та колективу в цілому.

У зв'язку з цим, необхідним постає врахування якісних характеристик суб'єктно-об'єктної взаємодії. Так, якщо взаємодія описує ситуацію «перемога-поразка», тобто чим більше керівник буде «вигравати», застосовуючи суб'єктивізм та упередженість у підході до діяльності підлеглого, тим більше підлеглий публічний службовець буде почуватися переможеним і недооціненим. Таку ситуацію доцільно визначити як ситуацію нульової суми результативності у діяльності як СУ, так і ОУ, оскільки у ній чітко порушуються принципи соціального партнерства та взаємодії інтересів обох учасників процесу управління.

Інший тип взаємозалежності проявляється у ситуації «перемога-перемога», коли керівник дійсно зацікавлений в об'єктивному й неупередженому ставленні до підлеглого, а це – передумова ефективності й результативності професійної діяльності не лише підлеглого співробітника та керівника, а й колективу в цілому.

Ще однією рисою взаємодії є взаємне погодження, яке розуміється як надання чіткої інформації про бажання обох соціальних суб'єктів, їхні плани й готовність отримати «на виході», тобто в результаті виконання поставлених завдань.

Урахування якісних характеристик суб'єктно-об'єктної взаємодії актуалізує необхідність врахування існування таких двох дилем, якими є:<sup>81</sup>

- дилема чесності, яка визначає, скільки правди говорить як керівник підлеглому співробітнику, так і підлеглий співробітник керівнику;
- дилема довіри, що визначає, наскільки СУ та ОУ можуть довіряти висловлюванням та діям один одного.

Міжособистісна взаємодія сприяє максимальному особистісно-професійному «розгортанню» підлеглих співробітників за умови її організації та розгортання на основі взаємної довіри та взаємної поваги СУ та ОУ.

---

<sup>81</sup> Кнорринг В.И. Основы искусства управления: Учеб. пособ. – М: Дело, 2003. – С.22-27.

Головними напрямками удосконалення управлінської взаємодії у форматі «СУ – ОУ» мають бути визнані такі:

- надання пріоритетності у керівній діяльності людиноцентричній складовій для удосконалення якісних характеристик субординаційних відносин та позбавлення їх від надмірної бюрократизації, поліпшення якісних показників вертикальної й горизонтальної взаємодії;
- перехід від системоцентричного до людиноцентричного підходу на основі удосконалення світоглядного рівня субординації, спрямоване на мінімізацію негативного впливу не лише у вирішенні практичних завдань, а й у міжособистісних відносинах з підлеглими;
- демонстрація керівником у щоденній керівній діяльності реального управлінського лідерства, основа якого – обов'язкове поєднання його посадового авторитету та авторитету його особистості;
- визнання управлінської культури основою ефективної та результативної взаємодії керівника з підлеглими державними службовцями;
- усвідомлення управлінської взаємодії двостороннім процесом взаємозацікавленого соціального партнерства співробітників усіх ієрархічних рівнів у межах органу влади як соціальної мікросистеми.

Це дозволить по-сучасному вирішити не лише проблему спільної колегіальної діяльності, а й роботи у команді однодумців-співробітників, необхідність якої нині лише іноді словесно визнається деякими керівниками.

Офіційне визнання на усіх рівнях управлінської ієрархії на державній службі обов'язкової умови результативності удосконалення відносин у форматі «СУ – ОУ», якою є особистісно-професійно-професіональна готовність призначеної на керівну посаду особи до здійснення нею керівної діяльності як взаємозацікавленої конструктивної міжособистісної взаємодії з підлеглими службовцями.

### 2.3.3. Функціонування органів публічної влади як системи управління персоналом

В контексті взаємодії керівників посадовців та підлеглих службовців важливим є питання формування сучасного корпусу службовців в рамках функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування як виховної мікросистеми.

Під вихованням публічних службовців – співробітників ми розуміємо керований процес їх професійно-професійно-особистісного розвитку, результатом якого є формування усвідомленої ними громадянської, морально-психологічної готовності до ефективного й результативного виконання свого професійного обов'язку у сфері публічного управління<sup>82</sup>.

Як свідчить проведений аналіз, виховання співробітників органів влади нині постає об'єктивною необхідністю, набуває закономірного характеру, являє собою організаційно-доцільну систему взаємодій, здійснюваних на різних ієрархічних рівнях: суб'єкт-суб'єктному, суб'єкт-об'єктному, об'єкт-об'єктному.

Така різноманітність взаємодій пояснює наявність у структурі виховання співробітників органів влади таких компонентів, як:<sup>83</sup>

- комплекс виховних цілей, що відображають якісні характеристики публічних службовців відповідно до потреб суспільства та професійної діяльності на публічній службі;
- виховна діяльність керівників різних рівнів у межах життєдіяльності органу влади чи місцевого самоврядування як соціальної мікросистеми, яка забезпечує формування та розвиток співробітників відповідно до поставлених виховних цілей;

<sup>82</sup> Примуш Р.Б. Поняття та сутність професіоналізації персоналу Антимонопольного комітету України / Р. Б. Примуш // Університетські наукові записки. – 2013. – № 1 (45). – С. 438-444.

<sup>83</sup> Примуш Р.Б. Функціонування органу державної влади як соціальної виховної мікросистеми / Р. Б. Примуш // II Міжнародна науково-практична конференція «Державне управління і місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення – (Рівне, 24–25 квіт. 2014 р.). – Рівне: Національний університет водного господарства та природокористування, 2014. – С. 162-164.

- керована суб'єктами управління діяльність службовців з саморозвитку та самовдосконалення відповідно до усвідомленого ідеалу особистості, що несе відповідальність за виконання покладених на неї громадянських та професійних обов'язків.

Складовими частинами виховання державних службовців доцільно визнати такі: патріотично-громадянське; організаційно-корпоративне; морально-етичне; професійно-професіональне; правове; культурно-естетичне; економічне; екологічне; фізичне.

Очевидно, що в процесі дієвого виховання співробітників органів публічної влади має відбуватися обов'язкова реалізація низки важливих функцій з управління персоналом. Основними серед них, як слушно, на нашу думку, зауважує А.П.Шарухін, можна вважати такі:<sup>84</sup>

- формування та розвиток у співробітників якостей особистості, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків;
- попередження можливих негативних відхилень у поведінці державних службовців від висунутих до них вимог;
- перевиховання публічних службовців;
- спонукання публічних службовців до самоменеджменту: самоосвіти, саморозвитку, самовдосконалення, самореалізації, самоактуалізації.

Успішна реалізація цих функцій залежить від дотримання основних умов у процесі їх актуалізації, зокрема:

- несуперечливість поставлених виховних цілей потребам суспільства, органу публічної влади, професійної діяльності службовців;
- цілеспрямованість, безперервність, послідовність, системність дій суб'єктів управління різних рівнів щодо виховання співробітників;
- здійснення комплексного підходу до виховання службовців органу публічної влади як соціальної мікросистеми;
- надання взаємозацікавленого характеру організаційним міжособистісним взаємовідносинам;
- забезпечення оптимального протікання виховного процесу управлінськими рішеннями, що приймаються в процесі щоденної управлінської діяльності;

---

<sup>84</sup> Шарухин А.П. Психология менеджмента: Учеб. пособ. – СПб.: Речь, 2005. – С.199.

- максимальне використання виховного потенціалу співробітників, колективу, кожного службовця;
- реалізація індивідуального та диференційованого підходу до співробітників органу публічної влади в процесі їх виховання;
- наголос та акцентування в процесі виховного впливу на позитивних рисах кожного службовця та на тому, що є значимим особливо для нього;
- оптимістичність гіпотези виховної діяльності, підтримуваних усіма суб'єктами управління усіх рівнів;
- посилення усвідомленої та свідомої активності виховуваних співробітників органу публічної влади на шляху до саморозвитку, самовдосконалення, самореалізації;
- постійний особистий приклад керівників зразкового виконання своїх професійних обов'язків та функцій;
- формування усвідомлених особистісних рис та навичок поведінки в процесі виховання особистості службовця;
- досягнення єдності, узгодженості, наступності дій усіх суб'єктів виховного впливу, які впливають на ефективність та результативність виховного процесу.

Актуалізація вищезазначених умов, організація та здійснення ефективної та результативної виховної діяльності усіма суб'єктами управляючого впливу у межах органу влади чи місцевого самоврядування як соціальної мікросистеми актуалізує необхідність дотримання відповідних принципів.

До таких принципів слушно відносять:

- принцип відповідальності виховних цілей потребам держави, суспільства, органів влади, публічної служби в цілому, професійно-професійної діяльності на публічній службі;
- принцип цілеспрямованості дій з виховання службовців;
- принцип комплексного підходу до виховання співробітників;
- принцип гуманізму у вихованні службовців;
- принцип виховання в процесі професійної діяльності, побуту й дозвілля співробітників;
- принцип індивідуального та диференційованого підходу до службовців – співробітників органу державної влади чи місцевого

самоврядування в процесі здійснення виховного впливу суб'єктами управління усіх рівнів;

- принцип максимального використання виховних можливостей колективу, що проявляється у взаємодії двох підходів, а саме: виховання у колективі та виховання через колектив;
- принцип наголосу (акцентуації) на позитивних рисах виховуваних співробітників;
- принцип оптимістичного підходу до започаткування та здійснення виховного процесу;
- принцип безперервності, узгодженості, наступності, системності процесу виховання службовців;
- принцип забезпечення свідомості й активності дій співробітників із саморозвитку, самовдосконалення, самореалізації та самоактуалізації;
- принцип забезпечення керівниками усіх рівнів постійного особистого прикладу та уточнення у процесі виховання підлеглих службовців;
- принцип формування стійких особистісних якостей у співробітників;
- принцип забезпечення єдності, узгодженості, наступності дій усіх суб'єктів виховного процесу, які забезпечують його ефективність та результативність.

Проведений нами аналіз дозволяє зробити висновок про те, що успішність організації і здійснення процесу виховання службовців безпосередньо залежить від якісних характеристик функціонування органу публічної влади як виховної мікросистеми.

Орган влади як виховна система являє собою особливий соціальний інститут, функціонування якого забезпечує формування й розвиток стійких якостей особистості службовця в процесі упорядкованого та регульованого протікання виховного процесу у щоденній професійній діяльності.

На нашу думку, доцільно брати до уваги основні компоненти органу влади як виховної системи:<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Примуш Р.Б. Функціонування органу державної влади як соціальної виховної мікросистеми / Р. Б. Примуш // II Міжнародна науково-практична конференція «Державне управління і місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення – (Рівне, 24–25 квіт. 2014 р.). – Рівне: Національний університет водного господарства та природокористування, 2014. – С. 162-164.

1) комплекс цілей виховання, які відображають ідеальну модель особистості співробітника органу влади та відповідають потребам держави, служби, суспільства, самого органу влади, професійної діяльності;

2) суб'єкти виховання – керівники різних рівнів, що здійснюють планомірний та цілеспрямований виховний вплив на підлеглих співробітників;

3) виховувані службовці – співробітники публічного органу, різносторонній професійно-професійно-особистісний розвиток яких здійснюється в процесі керованої суб'єктами виховного впливу діяльності з саморозвитку, самовдосконалення та являє собою кінцеву мету виховного процесу на публічній службі;

4) система організаційно доцільних міжособистісних відносин та взаємодій, що виникає між суб'єктами управління, тобто суб'єктами виховного впливу та виховуваними підлеглими службовцями, тобто об'єктами управління;

5) сфери життєдіяльності службовців – співробітників органів влади, у межах яких здійснюється виховний процес, зокрема: професійна, освітня, громадська, внутрішньоорганізаційна, індивідуальна, побутова, дозвільна діяльність.

Саме тому, функціонування органу влади як виховної системи включає у себе такі елементи:

- обґрунтування комплексу виховних цілей та завдань;
- усестороннє вивчення індивідуально-психологічних особливостей, потреб та запитів співробітників органів влади, їх морально-психологічного стану, рівня здруженості колективу та тенденцій його розвитку;
- мотивація та стимулювання різностороннього особистісного зростання кожного службовця-співробітника;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед співробітників;
- організація та проведення різноманітних виховних заходів з урахуванням диференційованого підходу до кожної категорії співробітників органу влади;
- використання виховного потенціалу у різних сферах життєдіяльності службовців – співробітників публічних органів;
- підбір, розстановка, навчання керівників, які забезпечують ефективне протікання виховного процесу;



- забезпечення справедливого вирішення усіх питань життєдіяльності співробітників;
- усестороннє забезпечення щоденної професійної діяльності службовців, задоволення їх розумних потреб та запитів;
- забезпечення керівниками, на яких покладено здійснення виховного впливу особистого прикладу щодо виконання свого громадського обов'язку та професійних функцій, прояву високої моральності, патріотичності, професіоналізму та інших якостей, виховуваних у підлеглих.

Саме тому ефективним необхідно вважати таке функціонування органу влади чи місцевого самоврядування як виховної мікросистеми, яке забезпечує професіонально-професійно-особистісний розвиток співробітників, формування у них стійких особистісних якостей, зміцнення дисципліни, підвищення особистої й колективної організованості та порядку, об'єднання колективу та існування у ньому творчої морально-психологічної атмосфери та інноваційного клімату.

Основним актом, що регламентує діяльність службовця, повинен, на наш погляд, стати посадовий (службовий) регламент. У ньому містяться вимоги, що ставляться перед службовцем, його посадові (службові) права та обов'язки, відповідальність стосовно функціональних особливостей цієї посади і сфери діяльності органу. У посадовий (службовий) регламент включаються також перелік, терміни і процедури прийняття службовцями рішень відповідно до їх службових функцій і прав. На підставі положень регламенту проводяться конкурси на заміщення вакантних посад чи включення в кадровий резерв для заміщення посад публічної служби в порядку посадового (службового) зростання, проводиться оцінка (атестація) публічних службовців.

Отже, посадовий (службовий) регламент повинен підвищити ефективність виконання публічним службовцем посадових (службових) обов'язків, забезпечити його права, визначити відповідальність за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, сприяти дебіюрократизації апарату, запобіганню зловживанням і корупції.

### 2.3.4. Інформаційне забезпечення менеджменту персоналу на публічній службі

Якість проходження публічної служби й управління цим процесом вирішальним чином визначаються рівнем інформаційного забезпечення діяльності публічних органів і службовців, які виконують різні службові функції. Останнім часом започатковано підготовку низки заходів для ефективного використання інформаційного ресурсу в діяльності органів влади й управління. На нашу думку, доцільно було б створити єдину систему центральних, регіональних і муніципальних інформаційно-аналітичних служб.

Регулювання процесу проходження публічної служби досягається і засобами контролю за діяльністю цього інституту. Головна мета контролю полягає в дотриманні законності й у підпорядкуванні публічної служби інтересам суспільства і держави. Контроль над функціонуванням держапарату здійснюється законодавчими, виконавчими, судовими, адміністративними органами в межах наданих їм повноважень. У системі контролю усе більша увага приділяється громадянському суспільству. Погодженість дій публічної служби і громадянського суспільства дає змогу забезпечити ефективність проходження публічної служби на підставі дотримання таких принципів, як:

- відкритість системи публічної служби;
- законність і правова регламентація діяльності публічних органів і публічних службовців, недопущення ними проявів суб'єктивізму і сваволі в процесі надання ними відповідних послуг і прийняття рішень;
- ясність процедури прийняття рішень, що стосуються прав і законних інтересів громадян, можливість їх участі у структурі громадянського суспільства в процесі підготовки рішень і інформування громадськості про прийняття цих рішень;
- дебіюрократизація відносин між публічними службовцями, громадянами і структурами громадянського суспільства;
- попередження, виявлення й усунення обставин, що сприяють корупції і зловживанням на публічній службі;
- підконтрольність системи публічної служби державі і громадянському суспільству;

- заміщення посад публічної служби найбільш здатними для цього кваліфікованими і відповідальними кадрами;
- захищеність публічних службовців від сваволі і некомпетентного втручання у їхню діяльність, наявність правових, організаційних, матеріальних та інших гарантій, що передбачають забезпечення належних умов для виконання ними посадових (службових) обов'язків, у тому числі у разі правомірного надання інформації зацікавленим особам;
- конфіденційність інформації, що стосується приватного життя, здоров'я громадян, отриманої при виконанні публічними службовцями посадових (службових) обов'язків;
- об'єктивне відповідно до закону інформування громадян і структур громадянського суспільства про діяльність публічних органів і публічних службовців;
- відповідальність публічних органів і публічних службовців за неправомірну відмову в наданні інформації;
- неупередженість публічних службовців при виконанні посадових (службових) обов'язків.

### **2.3.5. Окремі аспекти якісного менеджменту персоналу на публічній службі**

На процес упорядкованості проходження публічної служби значний вплив справляє також кадрова політика, що реалізується шляхом застосування сучасних кадрових технологій і механізмів в умовах зростаючої відповідальності кадрових служб. Її пріоритетами є формування ефективного механізму підбору кадрового складу публічних службовців і роботи з ним; підвищення престижу публічної служби й авторитету публічних службовців; удосконалення програм підготовки і професійного розвитку кадрів.

Реалізація кадрової політики в системі публічної служби актуалізує необхідність вирішення пріоритетних завдань, якими є:

- управління розвитком професійних рис публічних службовців;
- відновлення і ротація їх кадрового складу;
- формування кадрового резерву і його ефективне використання;
- об'єктивна оцінка результатів діяльності публічних службовців;
- підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації кадрів, здобування службовцями другої вищої освіти, що передбачає конкурсний відбір навчальних закладів і наукових центрів, здатних надавати публічним службовцям освітні послуги найвищого рівня зі спеціальності «Державне управління».

Незважаючи на визначені нюанси менеджменту персоналу й освітнього процесу, підвищення кваліфікації та перепідготовка за новими спеціальностями гарантуються практично всім публічним службовцям, що значно підвищує рівень професіоналізму персоналу і позитивно впливає на процес проходження ними публічної служби.

Проведена на публічній службі політика менеджменту персоналу є стратегією роботи з службовцями та розрахована на тривалу перспективу. За умови її здійснення повинні враховуватися етапи проходження публічної служби службовцями, кожний із яких відповідає рівню кваліфікації персоналу, їх досвіду службової діяльності, здібностям професійно вирішувати завдання, що стоять перед ними.

Виходячи з цього, варто виділяти такі етапи проходження публічної служби: адаптаційний; етап високопрофесійного виконання публічної

посади й інноваційний, властивий службовцям, які, володіючи підвищеним рівнем інтелектуального розвитку, надають перевагу нестандартним підходам до вирішення службових завдань, пошуку і впровадженню різних нововведень в управлінську діяльність, процес прийняття і реалізації рішень. Ми переконані, що виділення такого етапу в проходженні служби сприяє якісним змінам в об'єкті управління, оскільки значно підвищує коефіцієнт його корисної дії.

Ще один етап - завершення проходження публічної служби. На цьому етапі орган виявляє зацікавленість до максимального використання знань і досвіду кожного службовця в інтересах справи. У зарубіжних публічних службах, з огляду на специфіку категорії службовців старших вікових груп: погіршення в них стану здоров'я і «зношеність» деяких професійних рис тощо, їх нерідко переводять на посади з меншим обсягом повноважень, зберігаючи чи навіть збільшуючи їхнє грошове забезпечення, що дає можливість людині поступово підготувати себе до переходу на пенсію.

Проходження публічної служби - це невинно оновлюваний процес, що постійно вдосконалюється державними та муніципальними органами. До заходів, що могли б бути здійснені з цією метою, ми переконані в цьому, належать такі:

- ретельніше правове забезпечення проблем проходження публічної служби відповідно до її видових розходжень і регіональних особливостей;
- прийняття низки правових актів, пов'язаних із створенням оптимальних умов проходження публічної служби, включаючи її ресурсне забезпечення;
- підвищення ефективності впливу менеджменту персоналу на процес проходження публічної служби;
- усебічне вивчення минулого вітчизняного і передового закордонного досвіду організації проходження публічної служби та управління нею;
- залучення механізму соціологічного дослідження стану і перспектив оптимізації проходження публічної служби.

Реалізація таких та інших об'єктивно зумовлених заходів значно сприяла б підвищенню якості проходження публічної служби.

Отже, проходження публічної служби є життєво необхідним суспільним, державним процесом, ефективність якого визначається об'єктивними умовами і суб'єктивними факторами. Соціальна сутність цього процесу залежить від середовища, у якому він відбувається. Закладений у суспільстві потенціал може реалізувати себе через свідому діяльність людей, що прагнуть використовувати переваги демократичного ладу в інтересах підвищення ефективності функціонування всіх соціальних інститутів, у тому числі і публічної служби, саме тому пріоритетними нині повинні стати: започаткування нового етапу реформування інституту публічної служби, розробка концептуальних положень менеджменту персоналу, у якій важливе значення приділяється удосконаленню проходження публічної служби, що обов'язково сприятиме підвищенню рівня професійного розвитку і соціального забезпечення кожного службовця.

### **2.3.6. Інтеграція системи професійного навчання до європейського освітнього простору**

Детальніше необхідно зупинитися на системі професійного навчання публічних службовців та її інтеграції до європейського освітнього простору.

22-23 травня 2017 року на запит Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) Радою Європи<sup>86</sup> (РЕ) було організовано Фаховий огляд з питань реформування національної системи підготовки кадрів (Фаховий огляд) з особливим акцентом на підготовці кадрів органів місцевого самоврядування.

Відповідно до методології РЕ щодо організації Фахового огляду, на завершення представники урядів держав-членів РЕ презентували НАДС короткий огляд рекомендацій.

Учасники Фахового огляду з країн-членів Ради Європи вважають, що існує термінова необхідність реформування системи навчання публічних службовців в Україні загалом та системи навчання для посадових осіб місцевого самоврядування зокрема.

Учасники Фахового огляду ретельно вивчили поточну ситуацію, проблеми та виклики, а також провели конфіденційні консультації із значною кількістю провідних національних та міжнародних сейкхолдерів. Вони мають повне розуміння щодо комплексності та складності ситуації, багато питань викликають обґрунтовані занепокоєння, а простих рішень або моделей не існує.

Учасники Фахового огляду відзначили, що положення, що стосуються службовців на місцевому рівні в Україні, наразі перебувають на стадії трансформації, триває пошук нових системних рішень.

Під час усіх дискусій, які проводились в межах експертної оцінки, зацікавлені сторони були досить однотайними щодо необхідності реформи з особливою увагою до рішень, спрямованих на підвищення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Було підкреслено, що нові підходи мають брати до уваги різний статус, завдання та функції державних і місцевих публічних службовців.

---

<sup>86</sup> Програмою Ради Європи "Децентралізація і територіальна консолідація в Україні" у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG).

Неодноразово вказувалося на те, що хоча загальну підготовку можна проводити для цих двох груп спільно (наприклад, у межах академічних програм публічного управління), навчання щодо виконання завдань, особливих для кожної групи, належить проводити для кожної групи окремо.

Необхідно докласти всіх зусиль для залучення наявних ресурсів шляхом їхньої адаптації до потреб нової системи. Ідеться, зокрема, про установи, що мають високий імідж у відповідних громадах, із інфраструктурою та людським потенціалом для цих цілей, як-от НАДУ. Цей заклад повинен відігравати основну роль у навчальному контексті. Його прагнення створити підрозділ за прикладом ENA для дуже високих посад державної служби центрального рівня (зокрема для майбутніх префектів) добре сприймається учасниками Фахового огляду. На такому вузькому ринку (100-150 слухачів на рік) конкуренція не є обов'язковою, якщо якості навчання приділяється достатньо уваги. НАДУ також може відповідати за навчання працівників обласної адміністрації та різних установ децентралізованого державного сектора.

Важливу роль у майбутній системі навчання може відіграти НАДС, що виступає центром координації та моніторингу. Агентству варто продовжувати відігравати активну роль у формуванні державної політики щодо професіоналізації публічної служби: визначити стратегічні напрямки розвитку компетенцій фахівців у сфері управління, визначити стандарти освіти, оцінити потреби в навчанні, розробити інструменти для підтримки й організації навчальних процесів. Сфера його компетенції може також включати сертифікацію навчальних програм, які реалізовуватимуть незалежні недержавні установи (у тому числі неурядові та комерційні організації і міжнародні органи). Однак слід підкреслити, що НАДС не повинно мати контролюючі чи регуляторні повноваження в цій сфері.

Одним із конкретних завдань, яке НАДС могло б виконувати в співпраці з іншими зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями органів місцевого самоврядування, могла б бути координація розробки Національної стратегії професійного навчання для органів місцевого самоврядування та нагляд за її виконанням.

Наполегливо рекомендовано, щоб для органів місцевого самоврядування рішення щодо того, кого належить навчати, чому та хто це має робити, приймали керівники установ (залежно від розміру



громади, відповідно голови, керівники виконавчого органу або керівники департаментів з питань персоналу). Така настанова також абсолютно узгоджується зі ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, незалежно від міжнародних зобов'язань, система може бути ефективною лише тоді, коли персоналом керують (і коли йдеться про потреби в навчанні) ті, хто його знає, хто має над ним владу та хто підзвітний за результати своєї роботи.

Асоціації органів місцевого самоврядування мають брати на себе набагато активнішу роль у визначенні перешкод на шляху до професійного розвитку в органах місцевого самоврядування, встановленні пріоритетів навчання та координації підтримки сектора місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети необхідно посилити їхні спроможності шляхом створення постійного майданчика для консультацій, до складу якого увійдуть представники центральної влади та національних асоціацій, із метою обміну інформацією щодо проблем сектора місцевого самоврядування (профспілки повинні виступати стратегічним партнером у плануванні та моніторингу реформ, які реалізує держава) та санкціонування ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в стратегічному плануванні підтримки розвитку місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування мають бути основним партнером НАДС). Посилення компетенцій лідерів асоціацій – це ще одне завдання, яке може бути успішно виконано в межах одного з проектів міжнародної підтримки.

Наполегливо рекомендовано створити координаційний орган (свого роду національну раду з питань професійного навчання для посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування) під керівництвом НАДС. До такого органу могли б входити Секретаріат Кабінету Міністрів, Мінрегіон, Міністерство освіти і науки України, профільний Комітет Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, НАДУ, представники міжнародної спільноти та асоціацій органів місцевого самоврядування.

Протокол введення нових працівників до роботи в органах місцевого самоврядування повинен бути важливим елементом майбутньої системи формування компетенцій службовців на місцевому рівні. Протокол має бути одним із продуктів, який розроблятимуть академічні установи у співпраці з місцевими установами або асоціаціями

органів місцевого самоврядування. Рекомендовано розглянути можливість розробки систематичного 2-3-денного практичного початкового курсу для нових працівників. Таку схему спочатку можна було б запропонувати лише тим службовцям, які працюють у новостворених об'єднаних громадах. У майбутньому, упродовж перехідного періоду, початкова підготовка, тривалістю мінімум 4 тижні, має стати обов'язковою.

У Німеччині загальний шлях до вищого рівня державної служби («відповідальний службовець», найактуальніша група, особливо для місцевого рівня) полягає в тому, щоб спочатку подати заявку на вступ на державну службу, після чого пройти процедуру відбору, а потім відвідувати спеціальний університет адміністративних наук (або спеціалізований навчальний заклад). В Україні певні навчальні установи могли б працювати, наприклад, під егідою області або більших об'єднаних громад. Велика перевага тут полягає в тому, що практичні елементи можна із самого початку інтегрувати у весь навчальний процес. Тому професори та викладачі повинні мати практичний досвід до вступу в університет і постійно оновлювати свої практичні знання, регулярно проходячи стажування у відповідних сферах публічного управління.

Ще однією важливою проблемою та, безсумнівно, головним викликом, є мотивація персоналу (особливо службовців місцевого самоврядування) працювати над підвищенням своєї професійної кваліфікації. Навчання треба зробити привабливим для службовців на місцевому рівні. Вони мають чітко усвідомлювати, що навчання є невід'ємним інструментом підвищення продуктивності, що воно сприяє їхньому кар'єрному розвитку.

Проте запропоновані вище рішення доцільно поєднувати із практикою місцевого аналізу потреб працівників у навчанні (за допомогою інструментів самооцінки, стандартизованих для всієї галузі). Така практика дозволить розрізняти фактичні потреби органу місцевої влади та індивідуальні очікування або цілі розвитку його працівників. Систематичну ідентифікацію потреб у навчанні кожного службовця на місцевому рівні належить проводити регулярно як складову системи управління індивідуальною результативністю за допомогою принаймні механізмів встановлення цілей, оцінки та зворотнього зв'язку.

Надзвичайно важливе значення має зростання ринку послуг навчання для органів місцевого самоврядування. Навчальні плани, доступні на ринку на сьогодні, перенасичені теорією та неактуальні для мінливих потреб сектора публічного управління. Місцеві постачальники навчально-консультативних послуг могли б швидше реагувати на очікування органів місцевого самоврядування та бути в цьому гнучкішими. Відтак, щоб забезпечити доступність, ефективність та якість навчання, варто застосувати надійний ринковий підхід. Конкурентне навчальне середовище здатне створити необхідні стимули для забезпечення того, щоб кожен постачальник був зацікавлений у безперервному вдосконаленні своїх пропозицій щодо навчання, аби зробити їх сучаснішими, ефективнішими, практичнішими, краще адаптованими до потреб.

Позаяк обов'язкова акредитація/ліцензування навчальних програм так само є значною перешкодою для входу на ринок, а також з огляду на те, що на даний час відсутні чіткі стандарти чи критерії акредитації/ліцензування, акредитація/ліцензування недержавних навчальних закладів не повинна бути з самого початку обов'язковою.

Для підвищення прозорості ринку та уникнення можливих корупційних проблем варто запровадити обов'язкову реєстрацію таких суб'єктів. Будь-які постачальники навчальних послуг повинні розкривати повну інформацію про себе, включаючи потенційні конфлікти інтересів, у реєстрі, із якого будь-якому органі, що має намір замовити навчальні послуги, легко вдасться почерпнути інформацію. Такий реєстр має також містити інформацію про структуру власності, професійний досвід тренерів, тренінги, які вже проводили для інших органів, рекомендації та ін.

Наявні центри навчання та підвищення кваліфікації можуть служити стимулом для зростання ринку навчальних послуг і забезпечувати підтримку постачальникам навчальних послуг. За належного фінансування, технічної та експертної допомоги вони могли взяти на себе роль центрів регіональної підтримки органів місцевого самоврядування. Їхня діяльність могла б охоплювати виконання проектів розвитку, які фінансують із центрального бюджету або міжнародних ресурсів, спрямованих на місцеве самоврядування, допомогу в обміні інформацією між суб'єктами, які виконують завдання для органів місцевого

самоврядування, підготовку викладацьких кадрів, розробку навчальних матеріалів, стимулювання співпраці між органами місцевого самоврядування або аналіз потреб у навчанні місцевих службовців.

Іншою важливою проблемою є необхідність розробити ефективні механізми фінансування підготовки посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Усі опитані фахівці погодилися із потребою винайдення системного рішення цього питання. Одним із таких механізмів може бути запровадження спеціального фонду навчання в межах бюджету органу місцевого самоврядування (практика, впроваджена у Франції та Латвії), який розраховуватимуть як відсоток від фонду заробітної платні. Керівники органів місцевого самоврядування приймали б рішення щодо розподілу коштів фонду навчання для фінансування придбання навчальних або консультаційних послуг у постачальників за їхнім вибором. Фінансування з місцевого бюджету зробить такі видатки зрозумілими та спонукатиме органи місцевого самоврядування до прийняття рішень із метою оптимального використання цих коштів, тобто до вибору оптимального співвідношення користі та витрат.

Рішення щодо використання публічних коштів на те, щоб фінансувати навчання адміністративних кадрів, яке здійснюватимуть недержавні постачальники послуг, потребують особливо уважного підходу. По-перше, як було зазначено раніше, це територія підвищеного ризику корупції, і тому вона вимагає спеціальних механізмів забезпечення прозорості видатків із місцевих бюджетів. По-друге, за очевидно низького рівня обізнаності щодо потреб у навчанні та відсутності великого досвіду систематичного посилення людського капіталу в органах місцевого самоврядування, ми не повинні очікувати, що органи місцевого самоврядування з легкістю інвестуватимуть частину своїх обмежених ресурсів у проекти поза основною інфраструктурою. Цей механізм був достатньо яскраво виражений у Польщі на початковому етапі системної трансформації 1990-х років. Щоб протидіяти такій тенденції, необхідно розробити тимчасове рішення, аби забезпечити потужний стимул інвестувати в навчання працівників. Одне з таких рішень передбачає резервування частини місцевого бюджету для розвитку компетенцій працівників, до того ж кошти належить закріплювати лише за цією метою та не переводити на інші цілі. Таке рішення дозволило б прискорити

зростання ринку навчальних послуг і, безумовно, потребувало б детального регулювання використання фонду навчання. Так чи інакше ця практика могла б значною мірою сприяти зміцненню кадрового потенціалу органів самоврядування.

У світлі висновків аналізу ОЕСР обласні центри підвищення кваліфікації, близькі до органів самоврядування, мають найвищий потенціал для ефективного аналізу потреб у навчанні. Основні напрямки підтримки потрібно визначати на основі різноманітних джерел інформації, включаючи:

- регулярні обговорення з відділами кадрів у публічних органах влади;
- регулярні обговорення з вищим керівництвом;
- оцінки державних програм і пріоритетів;
- регулярну взаємодію з іншими зацікавленими сторонами;
- оцінки ефективності;
- опитування працівників органів місцевого самоврядування.

Міжнародне співтовариство може запропонувати суттєву підтримку у зміцненні спроможностей обласних центрів підвищення кваліфікації. Їхніх працівників необхідно навчити, як керувати комплексними навчальними програмами, як аналізувати потреби в навчанні та забезпечувати відповідність виявлених потреб змісту навчання, як обирати тренерів та теми тощо. До міжнародного співтовариства можна звернутися за допомогою щодо підвищення спроможностей національних асоціацій органів місцевого самоврядування, щоб провести тренінги для обраних представників їхніх членів.

Окрім того, нещодавно створена мережа регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування, яку фінансує U-LEAD, представляє собою цікаве тимчасове рішення. Рекомендовано попри певні термінові та необхідні тренінги, інвестувати й до розвитку потенціалу більш довготермінової структури, такої як згадані вище центри підвищення кваліфікації.

Потрібно передбачити певний перехідний етап у реформуванні системи служби в органах місцевого самоврядування. Проте деякі проблеми потребують швидких, якщо не негайних заходів. Це в основному пояснюється прогресом реформи децентралізації, а також

наявністю міжнародних організацій, що реалізують проекти підтримки місцевого самоврядування в Україні. Нові об'єднані громади потребують термінової підтримки протягом найближчого часу. Ненадання такої підтримки може значно послабити позитивні наслідки реформи та викликати розчарування широкої громадськості в змінах.

Необхідно вжити заходів для забезпечення навчальними програмами представників об'єднаних територіальних громад. Програми професійного навчання мають охоплювати компетенції нових органів, правила фінансування завдань та регулювання використання фінансових ресурсів. Навчальний план також повинен охоплювати ключові сфери: стратегічне планування, управління людськими ресурсами, управління проектами та місцевий економічний розвиток тощо. Такі навчальні програми можна організовувати, зокрема, спільно з міжнародними організаціями.

Важливою та необхідною формою підтримки новостворених громад може бути поширення передової практики та обмін досвідом. Цього вдасться досягти шляхом формування консолідованого ресурсного центру, в якому представники місцевого самоврядування могли б отримувати інформацію щодо того, як виконувати нові завдання, отримувати експертну підтримку у вирішенні проблем, коли такі виникають. Необхідно розробити механізми координації інформаційних потоків між органами управління. Службовці на місцевому рівні також повинні мати можливість брати участь у навчальних візитах до країн із сформованими децентралізованими системами місцевого самоврядування.

Набір стандартизованих посадових інструкцій для всіх категорій посадових осіб так само може бути корисним інструментом для лідерів об'єднаних громад. Знання того, які кваліфікації повинні мати ці категорії, має допомогти в плануванні того, які саме тренінги необхідні.

Реформа системи професійного навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування вимагає певної підготовки. Найважливішими підготовчими заходами у цьому плані є наступні.

Запровадження поглибленого систематичного аналізу потреб у навчанні органів місцевого самоврядування з особливим акцентом на проблеми, із якими зіштовхуються новостворені об'єднані територіальні громади. Для аналізу рекомендовано посилатися на досвід та стандарти, розроблені Радою Європи в низці європейських держав. Тут також

пропонується використовувати метод управління компетенціями на основі процесів, що випливають унаслідок недоліків, пов'язаних з обмеженнями або недосконалістю людської діяльності, перш за все браком знань або навичок. У цьому сенсі їх варто відрізнати від інших факторів, які впливають на функціонування організацій.

Для того, щоб інституційна реформа була ефективною та продуктивною, необхідно провести попередній поглиблений аналіз контекстної ситуації місцевого управління. Такий аналіз належить зосередити на виявленні системних бар'єрів для підвищення кваліфікації та оцінці компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування і відповідних потреб у навчанні.

Відтак під час аналізу потреб у навчанні питанням, що виступає на перший план, не обов'язково є суть навчання (тобто його зміст, цільова аудиторія, спосіб організації), а скоріше обґрунтованість навчання за наявних умов. Аналіз повинен пропонувати відповідь на питання, чи це справді ті навчальні заходи, які допоможуть адміністративній одиниці (або галузі в цілому) досягти бажаного стану справ. Діагностика потреб у навчанні допомагає виявити розбіжності між знаннями потенційних учасників навчання/підготовки та знаннями, бажаними з певних конкретних причин.

Потрібно зазначити, що значний процент населення України має вищу освіту; проте вона є скоріше базовою, теоретичною, ніж сфокусованою на питаннях вивчення практики, спеціалізації. Крім того, існує велика різниця між кваліфікацією посадових осіб місцевого самоврядування та існуючого кадрового резерву у великих та малих органах місцевого самоврядування, яка, можливо, може бути зменшена за результатами процесу об'єднання територіальних громад.

Україна має сталу систему органів та інституцій державної влади і місцевого самоврядування та усталену практику реалізації публічної влади. Тому потреби руйнувати існуючий інституційний лад або його окремі складові немає. Питання полягає не в тому, щоб ліквідувати певні інституції, а в тому, щоб розробити нові умови/механізми, які допоможуть створити середовище, де діятиме ефективний взаємопідсилюючий механізм забезпечення високого рівня попиту на навчальні послуги високого рівня.

Важливо, щоб поточна робота з підготовки та підвищення кваліфікації не припинялася під час реформування системи професійного навчання: установи, що реформуються, мають продовжувати навчання, проте беручи до уваги більш глобальне бачення щодо підвищення рівня професійної компетентності, сформульоване під час реформи.

Міжнародна спільнота має продовжувати реалізацію проектів та програм тренінгів у сферах, де існують прогалини; проте, бажаним є кращий рівень координації між учасниками цього процесу. Також є необхідним, щоб викладачі/тренери мали змогу навчатися сучасних методик, продовжували створюватися нові та ефективні навчальні модулі та плани навчання.

Для ефективної реалізації реформування системи професійного навчання та підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, учасники Фахового огляду сформулювали ряд загальних рекомендацій українській стороні.

Необхідно стимулювати попит на навчання. Проходження навчання має братися до уваги при оцінюванні діяльності окремих службовців та має враховуватися як перевага у випадку працевлаштування або підвищення у випадку, коли вибір робиться між декількома однаково кваліфікованими кандидатами. Певний (обмежений) взаємозв'язок між проходженням навчання та щорічними бонусами (преміями) також має передбачатися.

Навчальну систему потрібно модернізувати, оскільки поточна система не задовольняє повністю потреби. Перший і найважливіший захід, який потрібно вжити, полягає у розширенні ринку навчання шляхом надання можливостей для участі у ньому новим приватним постачальникам послуг. Конкурентне середовище постачальників навчальних послуг може створити основоположні стимули, необхідні для забезпечення того, щоб кожен постачальник освітніх послуг був зацікавлений у безперервному вдосконаленні власної освітньої послуги, для того, щоб зробити її більш сучасною, більш ефективною, більш практичною, краще адаптованою до потреб.

З метою забезпечення якості, прозорості, справедливості та уникнення корупції, будь-які постачальники освітніх послуг повинні вносити повну інформацію про себе, у тому числі інформацію про можливі



конфлікти інтересів, до реєстрів, з якими може легко ознайомитися будь-який орган, який прагне замовити освітні послуги.

Перед тим, як ринок продемонструє власні конкурентні ефекти тиску, особлива увага має бути приділена відомим постачальникам освітніх послуг для того, щоб їхня пропозиція була більш практичною. У цьому контексті міжнародна спільнота може запропонувати істотну підтримку.

Хоча багато спільного між державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування, існує також і велика кількість відмінностей, які необхідно враховувати при розробці національної стратегії навчання. Очевидно, що потреби та системи навчання для виборних представників та призначених службовців відрізняються; працювати з ними потрібно окремо.

Крім того, наполегливо рекомендується переглянути механізми фінансування для забезпечення того, щоб значна частка послуг з навчання фінансувалася не центральним урядом, а органами місцевого самоврядування. Це має особливе значення для органів місцевого самоврядування. Фінансування з місцевого бюджету зробить вартість такого навчання зрозумілою і стимулюватиме осіб, які приймають рішення на місцях, спробувати отримати максимальну вигоду від нього, тобто обрати найкраще співвідношення ціни та якості. Крім того, це створить стимули для постачальників освітніх послуг. Рекомендується, щоб кошти на навчання виділялися як процент від фонду заробітної плати, як це організовано у Франції та Литві. Надаючи особам, що приймають рішення на місцях, певну автономію на пристосування рівня фінансування навчання до місцевих потреб, мінімальний і максимальний поріг (наприклад 1% і 3%) може бути встановлений центральними органами влади.

Оцінювання потреб органів місцевого самоврядування у навчанні, його формах і тематиці повинні проводитись регулярно (наприклад, кожні два або максимум три роки) на національному або регіональних рівнях; це може допомогти визначити загальні потреби і тенденції та було б дуже корисним як для осіб, які приймають рішення, так і для постачальників освітніх послуг, які могли б адаптувати свою пропозицію і уникнути ситуації, коли вони опиняються поза трендом.

Визначення індивідуальних потреб у навчанні кожного публічного службовця також має проводитися принаймні щороку в межах системи управління індивідуальним розвитком за допомогою, принаймні, механізмів визначення завдань/цілей, оцінки та зворотнього зв'язку.

Рекомендується розробити профілі професійної компетентності для кожного службовця органів місцевого самоврядування; їх можна використовувати для класифікації завдань і навчальних профілів.

Необхідно створити національний реєстр службовців органів місцевого самоврядування; такий реєстр повинен бути відносно детальним та мати декілька рівнів прав доступу. Було б корисно не тільки управляти людськими ресурсами, але й спостерігати за будь-якими структурними відмінностями між необхідними компетенціями та чинними навичками різних робочих профілів у різних типах органів місцевого самоврядування. Такий реєстр також допоможе відстежувати проходження навчання та надасть дуже корисну інформацію для будь-якого оцінювання потреб у навчанні. Рада Європи допомогла Албанії підготувати такий онлайн-реєстр.

Також рекомендується створити (легкодоступний) реєстр програм навчання. Такий реєстр повинен містити також і навчальні програми, що надаються міжнародною спільнотою, а також будь-яке безкоштовне навчання (варто зазначити, що хоча таке навчання жодним чином не навантажує місцевий бюджет, воно потребує витрачання ресурсу у вигляді робочого часу працівників). Такий реєстр запобігатиме дублюванню<sup>87</sup>.

Необхідно розглянути можливість запровадження систематичної практичної початкової підготовки (тривалістю декілька тижнів, в залежності від категорії та посади) всіх службовців, які вступають на публічну службу вперше.

НАДС може стати основним рушієм реформ та відповідатиме за надання пропозицій щодо реформи, ініціювання та координацію оцінювання потреб у навчанні і будь-який перегляд Національної стратегії щодо навчання.

---

<sup>87</sup> Фаховий огляд з питань реформування національної системи підготовки кадрів/ Програма Ради Європи "Децентралізація і територіальна консолідація в Україні" у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування.: 2017 – С.2-4.

Нинішні регіональні центри, перепідготовки та підвищення кваліфікації навчання можуть бути модернізовані та посилені з метою надання високопрактичного навчання посадовим особам місцевого самоврядування та депутатам місцевих рад.

### **2.3.7. Формування сучасної системи професійного навчання публічних службовців**

Дуже важливим кроком в розвитку системи професійного навчання публічних службовців є розробка та схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 року №974-р Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, 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, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, буде зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприятиме впровадженню принципів належного врядування.

Професійний розвиток державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

Система професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає:

- визначення потреб у професійному навчанні;
- формування, розміщення і виконання державного замовлення;
- формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності;
- забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- моніторинг та оцінку якості навчання.

З урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії нова модель професійного навчання державних

службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад базуватиметься на таких принципах:

- визначення потреби у професійному розвитку;
- наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;
- обов'язковості та безперервності, тобто забезпечення прагнення державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя;
- цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;
- інноваційності та практичної спрямованості;
- індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;
- відкритості;
- гарантованості фінансування професійного навчання.

Реалізація Концепції з урахуванням першочергових та довгострокових завдань здійснюватиметься протягом 2017—2020 років кількома етапами.

На першому етапі (2017—2018 роки) передбачається розроблення та затвердження нового Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, удосконалення механізму фінансування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, розроблення та внесення законопроекту щодо внесення змін до відповідних законодавчих актів, зміцнення потенціалу служб управління персоналом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створення механізму співпраці суб'єктів професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, вироблення методик виявлення загальних та індивідуальних потреб у професійному навчанні, проведення пілотних

досліджень з виявлення загальних потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

На другому етапі (2019—2020 роки) передбачається налагодження повноцінної та ефективної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, затвердження порядків акредитації відповідних освітніх програм у сфері професійного навчання, забезпечення систематичного виявлення потреб у професійному навчанні, повноцінного моніторингу та оцінки якості освітніх послуг у сфері професійного навчання та результатів професійного навчання, здійснення заходів з професійного розвитку викладачів та тренерів, забезпечення функціонування відповідних веб-платформ у системі професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- створення ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції із

створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг;

- залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг;

- запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги.

*Створення належних умов для забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад*

Функціонування та розвиток сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування є пріоритетом державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування та їх асоціації повинні брати активну участь у забезпеченні професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на місцевих виборах, обираються або затверджуються відповідною радою депутатів місцевих рад.

Така система повинна бути гнучкою, інноваційною, орієнтованою на професійний розвиток та кар'єрне зростання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, здатною оперативно реагувати на їх запити.

Створення належних умов для забезпечення професійного розвитку передбачає виконання таких першочергових завдань:

- розроблення та впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій;

розроблення на основі компетентнісного підходу за участю заінтересованих сторін та затвердження професійних стандартів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

розроблення та впровадження стандартів усіх рівнів вищої освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

сприяння впровадженню загальнодержавного кваліфікаційного іспиту для осіб, які здобувають вищу освіту за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”;

виокремлення та запровадження таких видів професійного навчання:

підготовка за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності “Публічне управління та адміністрування”;

підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами (загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, підвищення рівня володіння іноземною мовою тощо);

підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами (функціонування та основні напрями діяльності повноважень окремого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, захист прав та інтересів осіб з інвалідністю, зокрема з урахуванням вимог Конвенції про права осіб з інвалідністю);

підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів;

проведення стажування;

забезпечення самоосвіти;

визначення замовників освітніх послуг з професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших



заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування депутатів місцевих рад:

НАДС — державним замовником на:

підготовку державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників і посадових осіб місцевого самоврядування за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”;

підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів державних службовців, які займають посади державної служби категорії “А”, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників;

органи державної влади — замовником на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих, короткострокових семінарів, тренінгів державних службовців, які займають посади державної служби категорій “Б” і “В”;

органи місцевого самоврядування та всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування — замовником на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів посадових осіб місцевого самоврядування;

органи місцевого самоврядування та/чи всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування, політичні партії, що отримують державне фінансування, — замовником на підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами, за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів депутатів місцевих рад.

Крім того, до першочергових завдань також відноситься удосконалення механізму фінансування професійного навчання, зокрема:

запровадження норми щодо передбачення видатків на професійне навчання у розмірі не менш як 2 відсотки фонду заробітної плати у витратах на утримання органу виконавчої влади, а для органів місцевого самоврядування запровадження за рішенням відповідної місцевої ради обов'язкової частки видатків на професійне навчання;

зобов'язання політичних партій, що отримують державне фінансування, передбачати певну частку витрат за рахунок такого фінансування на професійне навчання депутатів місцевих рад, обраних від зазначених політичних партій;

передбачення фінансування підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів;

створення інтегрованої системи управління людськими ресурсами, що відображатиме результати професійного розвитку та проходження професійного навчання.

*Запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад*

Визначення потреб у професійному навчанні здійснюватиметься систематично з використанням надійних методик на партнерських засадах між замовниками та суб'єктами надання освітніх послуг з професійного навчання. Необхідно передбачати плановість та періодичність вивчення як індивідуальних потреб державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, так і загальних потреб відповідно до категорій посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіального рівня того чи іншого органу державної влади та місцевого самоврядування. При цьому необхідно враховувати виклики перед державним управлінням та місцевим самоврядуванням, відповіді на які потребують відповідних компетентностей у державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Також забезпечуватиметься надійний зв'язок між вивченням потреб у професійному навчанні, змістом

професійного навчання, рівнем задоволеності якістю професійного навчання та рівнем застосування здобутих знань, умінь та навичок у практичній (службовій) діяльності.

Запровадження дієвої системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад передбачає виконання таких першочергових завдань:

зміцнення потенціалу і спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо визначення індивідуальних та загальних потреб у професійному навчанні;

розроблення та затвердження методичних рекомендацій з питань:

- визначення та аналізу потреб у професійному навчанні;
- розроблення індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, голови місцевої держадміністрації, його першого заступника та заступників, посадової особи місцевого самоврядування;
- оцінювання результативності професійного навчання;
- підготовки спеціальних вимог до професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування з урахуванням стандартів Ради Європи у сфері належного врядування;

запровадження на загальнодержавному та регіональному рівні періодичного (щонайменше один раз на два роки) вивчення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, яке здійснюється НАДС, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування за єдиною методикою із залученням на конкурсній основі відповідних дослідницьких організацій, установ. Звіти про результати визначення потреб у професійному навчанні в обов'язковому порядку оприлюднюватимуться та враховуватимуться суб'єктами надання освітніх послуг з професійного навчання під час визначення змісту освітніх програм;

забезпечення формування державного замовлення на проведення секторальних, тематичних прикладних наукових досліджень щодо вивчення потреб у професійному навчанні державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

*Забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад*

Успішність професійного навчання значною мірою залежить від особистісного ставлення до нього державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування, голови місцевої держадміністрації, його першого заступника та заступників, депутата місцевої ради. У зв'язку з цим запровадитимуться заходи щодо стимулювання та заохочення підвищення рівня професійної компетентності, постійної самоосвіти, а також посилення відповідальності керівників державної служби, місцевих держадміністрацій, служби в органах місцевого самоврядування за створення належних умов для професійного навчання.

Забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання передбачає виконання таких першочергових завдань:

запровадження обов'язковості підвищення кваліфікації за загальними та спеціальними професійними програмами:

- для державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, посадових осіб місцевого самоврядування, вперше призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, — протягом року після призначення;

- для посадових осіб місцевого самоврядування, вперше обраних на виборну посаду на місцевих виборах, — протягом року після набуття повноважень;

- для державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, — не менше одного разу на три роки;

- для посадових осіб місцевого самоврядування, обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, — не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень;

запровадження обов'язкового підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та/чи короткострокових семінарів, тренінгів:

- для державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на посаду в органах місцевого самоврядування, — не менше одного разу на три роки;

- для сільських, селищних, міських голів, голів та заступників голів районної, районної у місті ради, обласної ради, секретарів сільської, селищної та міської ради — не менше двох разів протягом строку здійснення повноважень;

- для депутатів місцевих рад — не менше одного разу протягом строку здійснення повноважень;

здійснення обов'язкового навчання керівників структурних підрозділів органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад з питань передачі знань та досвіду (для подальшого навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у їх підпорядкуванні);

сприяння впровадженню у системі професійного навчання освітніх інновацій;

розроблення та впровадження механізму визнання результатів неформального та інформального навчання, накопичувальної системи кредитів за результатами професійного навчання.

*Розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції з відповідною системою моніторингу та оцінки якості освітніх послуг*

Забезпечення доступу державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад до освітніх послуг належної якості у сфері професійного навчання передбачає розширення спектра таких послуг, збільшення кількості суб'єктів надання освітніх послуг та створення відповідних умов для добросовісної конкуренції між ними. Створення конкурентного середовища повинно відбуватися із запровадженням нового механізму фінансування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого

самоврядування, депутатів місцевих рад. Під час закупівлі освітніх послуг з професійного навчання, визначення виконавців замовлення на підготовку за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування має бути збільшена вага критеріїв якості освітніх програм, відповідності їх змісту існуючим потребам.

Забезпечення розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, депутатів місцевих рад передбачає виконання таких пріоритетних завдань:

розроблення та затвердження умов і порядку акредитації професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів, що розробляються різними суб'єктами надання освітніх послуг у сфері професійного навчання;

розроблення та впровадження порядку визнання результатів навчання за програмами короткострокових навчальних курсів, семінарів, тренінгів, заходів з обміну досвідом в Україні та за кордоном, які проводяться всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, закордонними та міжнародними організаціями за рахунок коштів таких суб'єктів та коштів міжнародної технічної допомоги;

розроблення та впровадження порядку визнання результатів навчання за сертифікаційними програмами у відповідних закладах освіти за кордоном за рахунок власних коштів державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування;

розроблення та впровадження порядку ліцензування освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, який передбачатиме рівні умови для суб'єктів надання освітніх послуг різних

форм власності та вимоги до суб'єктів освітньої діяльності щодо доступності осіб з інвалідністю до освітньої інфраструктури;

створення веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання, який включатиме реєстри акредитованих професійних програм та програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів, а також передбачатиме можливості для самоосвіти, обміну практиками та досвідом;

забезпечення реалізації права державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування на підвищення кваліфікації за різними формами навчання (зокрема інституційною, дуальною, на робочому місці) та у різних закладах освіти, що мають ліцензію на підвищення кваліфікації або провадять освітню діяльність за акредитованою професійною програмою, а також у інших суб'єктів освітньої діяльності;

запровадження системи зовнішнього і внутрішнього моніторингу та оцінювання якості надання освітніх послуг у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

*Запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги*

Проведення реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад потребує належної координації зусиль різних суб'єктів відповідного ринку освітніх послуг, а саме:

органів державної влади та органів місцевого самоврядування як замовників відповідних освітніх послуг;

закладів освіти та інших установ, організацій незалежно від форм власності, які надають освітні послуги у сфері професійного навчання;

міжнародних та іноземних установ, організацій, які реалізують відповідні програми, проекти у межах міжнародної технічної допомоги; всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства, юридичних осіб приватного права, які проводять відповідну освітню діяльність.

Запровадження механізму співпраці суб'єктів професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад передбачає виконання таких першочергових завдань:

налагодження ефективної комунікації замовників і надавачів освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад щодо визначення пріоритетних напрямів навчання з урахуванням цілей державного управління, євроінтеграційних та євроатлантичних зобов'язань України, потреб територіальних громад, функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо;

утворення НАДС координаційної ради як консультативно-дорадчого органу з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

забезпечення оприлюднення щонайменше один раз на два роки доповіді керівника НАДС про стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Така доповідь готуватиметься НАДС з урахуванням результатів проведеного визначення потреб у професійному навчанні, результатів моніторингу та оцінювання якості освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, спеціальних та тематичних досліджень державних та недержавних аналітичних, дослідницьких установ та організацій;



сприяння створенню саморегульованої професійної асоціації (професійної мережі) суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

систематичне проведення заходів з обміну досвідом з професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

### *Очікувані результати*

Реалізація Концепції сприятиме підвищенню ефективності державної політики щодо професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад і дасть змогу:

створити сучасну цілісну, мобільну та гнучку систему професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним потенціалом;

забезпечити якість та безперервність навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та запровадити належну систему оцінювання і моніторингу якості надання освітніх послуг;

створити належні умови для реалізації права державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на професійний розвиток на засадах рівності без проявів дискримінації, у тому числі за ознакою інвалідності;

створити умови для добросовісної конкуренції серед суб'єктів надання освітніх послуг з професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

розширити спектр освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування,

депутатів місцевих рад, збільшити кількість суб'єктів надання таких послуг шляхом залучення суб'єктів різної форми власності;

запровадити механізми реалізації безперервної освіти, що забезпечить розвиток професійної компетентності державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

## РОЗДІЛ III. НА ДОПОМОГУ КЕРІВНИКУ: ПРАКТИКУМ З ПРОФЕСІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

### 3.1. НАВЧАЛЬНІ ТА МЕТОДИЧНІ РОЗРОБКИ З МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ

#### 3.1.1. Орган публічної влади, що відкритий до навчання



Освіта... Освіта? Освіта! Ми вчимося все життя. Ми – продукт нашого навчання.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає, що метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), що здатна виробляти й реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

В свою чергу, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі

положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування<sup>88</sup>.

На ефективність роботи органів публічної влади впливають багато факторів, проте найбільш значимим є людський. Саме від державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування залежить виконання завдань і функцій держави, впровадження реформ. Слід зауважити, що формування та розвиток кадрового корпусу публічної служби в Україні відбувається в умовах перманентної кризи державного управління, яку посилила й агресія сусідньої держави. В період кризи деформуються духовно-моральні орієнтири, розкриваються суперечливі якості людини, на зміну піднесенню й вірі у швидке подолання проблем і реалізацію реформ приходять песимізм і апатія<sup>89</sup>. Тому набуває все більшої актуальності проблематика професійної освіти й розвитку персоналу в органах публічної влади. Подальша інтеграція України у світове співтовариство обумовлюється не лише економічними та політичними взаєминами, реальною є потреба входження у глобальний цивілізаційний процес, який нерозривно пов'язаний із необхідністю навчання, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності публічних службовців впродовж життя.

Переорієнтація державного управління з жорсткої вертикалі ієрархічної системи контролю на комунікативну взаємодію публічної влади, освіти, науки, бізнесу і громадського суспільства потребує формування в Україні нової Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів, загальними рисами яких мають стати професіоналізм і відповідальність, моральність і патріотизм<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup>Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України : станом на 12 січня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

<sup>89</sup>Гаман Т.В. Розвиток громадянських компетентностей: з досвіду Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації / Т.В.Гаман // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 17–18 березня 2016 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – 288 с.- С.98-101.

<sup>90</sup>Белова Л.О. Необхідність формування нової парадигми підготовки державно-управлінських кадрів в Україні / Л.О.Белова // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – 400 с. – С.12-14.

Протягом останніх десятиліть в Україні існує система підготовки, перепідготовки/спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування<sup>91</sup> (далі система ППК), метою діяльності якої є задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

Система ППК включає в себе: Національну академію державного управління при Президентові України (далі - Національна академія), утворена Указом Президента України від 30 травня 1995 року № 398 та її регіональні інститути в містах Дніпропетровськ<sup>92</sup>, Одеса, Львів, Харків<sup>93</sup>; вищі навчальні заклади відповідного профілю, що здійснюють підготовку бакалаврів (з 2016 року), магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти, до яких включено і галузеві центри підвищення кваліфікації.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби (далі НАДС) від 16 лютого 2017 року № 36 було затверджено Положення про Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних

---

<sup>91</sup>Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>

<sup>92</sup>Про створення Дніпропетровського філіалу Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1993 р. № 1069 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1069-93-%D0%BF>

<sup>93</sup>Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління : Указ Президента України від 11 вересня 1995 р. № 824/95 [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/824/95>

службовців і посадових осіб місцевого самоврядування<sup>94</sup>. На рис.42 відображена структура системи ППК, що діє в Україні.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи ППК здійснює Національна академія як вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

Чинне законодавство так визначає поняття «професійне навчання», «підготовка», «спеціалізація» та «підвищення кваліфікації»:

- *професійне навчання* - набуття та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації державного службовця для його професійної діяльності (ст. 1 Закону України «Про державну службу»);
- *підготовка* державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування - успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти «магістр» за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;
- *спеціалізація* - профільна спеціалізована підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;
- *підвищення кваліфікації* державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування - навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup>Про затвердження Положення про Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ НАДС від 16 лютого 2017 року № 36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/nakaz-nads-vid-16-lyutogo-2017-roku-no-36-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-vseukrayinskyu>.

<sup>95</sup>Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.



Рис. 42 Система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

У зв'язку з тим, що на даний момент не існує законодавчо закріпленого терміну «публічний службовець», розглянемо окремо права і обов'язки щодо професійного навчання як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, *правовий статус державного службовця передбачає право на професійне навчання*, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків (ст. 7 Закону України «Про державну службу»). Крім права на навчання, у державного службовця є і *обов'язок - постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності* та удосконалювати організацію службової діяльності (ст. 8 Закону України «Про державну службу»<sup>96</sup>).

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

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

Слід відзначити, що державним службовцям створюються відповідні умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном (ст. 48 Закону України «Про державну службу»).

Важливо пам'ятати, що державним службовцям, вперше призначеним на посаду державної служби, керівник державної служби забезпечує професійне навчання протягом року з дня їх призначення.

---

<sup>96</sup>Про державну службу: Закон України 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>



За державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата на строк професійного навчання. А стажування державного службовця з метою підвищення рівня його професійної компетентності може проводитися з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Новацією Закону України про «Державну службу» є те, що державний службовець складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює. В свою чергу, служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби (ст.49).

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», одним із основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування є постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/>

*Види підвищення кваліфікації публічних службовців*

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами:

- 1) навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;
- 2) тематичні постійно діючі семінари;
- 3) спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- 4) тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- 5) стажування в органах, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном;
- 6) самостійне навчання (самоосвіта);
- 7) щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» (для державних службовців).

Строк та форма підвищення кваліфікації визначаються органом, у якому працює державний службовець чи посадова особа місцевого самоврядування, залежно від сфери їх діяльності. При цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної плати (грошового забезпечення) не повинен перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням з Кабінетом Міністрів України, як виняток, двох місяців), без відриву від служби - шести місяців, для військовослужбовців, поліцейських - 90 календарних днів (за умови відшкодування фінансових витрат стороною, що приймає, та за рішенням Віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних обов'язків - 18 місяців).

Підвищення кваліфікації за професійними програмами спрямовується на фахове удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування або обраних та призначених на відповідні посади, а також, у разі потреби, перед або за результатами оцінювання службової діяльності, але не рідше ніж один раз на три роки.

Професійна програма передбачає навчання:

- *за загальною складовою частиною* - удосконалення та оновлення знань і набуття умінь, навичок у вирішенні правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування;
- *за функціональною складовою частиною* - здобуття додаткових знань і набуття умінь, навичок відповідно до вимог Національної рамки кваліфікацій, зокрема вимог до професійної компетентності осіб, що обіймають посади державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- *за галузевою складовою частиною* - здобуття додаткових знань з новітніх досягнень у певній галузі чи сфері діяльності.

Професійні програми розробляються відповідними навчальними закладами, узгоджуються з НАДС та органами, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

*Тематичні постійно діючі семінари, тренінги* проводяться за програмами та планами, що розробляються відповідними навчальними закладами і затверджуються органами, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», на підставі типових програм і рекомендацій, підготовлених НАДУ та затверджених НАДС в установленому порядку.

У разі потреби проводяться тематичні короткострокові семінари з вивчення актуальних проблем публічного управління та адміністрування, нових актів законодавства, передового вітчизняного та зарубіжного досвіду провадження управлінської діяльності.

*Тренінги для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування* організовують і проводять Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в межах компетенції, Національна академія та її регіональні інститути, а також навчальні заклади незалежно від форми власності, що мають право на провадження відповідної освітньої діяльності, і центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Тренінги для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», організовує і проводить Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у порядку, визначеному постановою КМУ від 23.08.16 р. № 536<sup>98</sup>.

Навчання за програмами тематичних постійно діючих семінарів, тематичних короткострокових семінарів, тренінгів та отримання сертифіката про підвищення кваліфікації враховуються публічним службовцям під час оцінювання службової діяльності та призначення на вищу посаду.

*Стажування* державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в органах, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном проводиться з метою вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних знань, набуття умінь і навичок за фахом.

Після стажування, що проводиться за індивідуальним планом, публічний службовець подає звіт про виконання плану стажування керівникові органу, в якому він проходив стажування, та керівникові органу, який направляв на стажування.

---

<sup>98</sup>Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.16 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-%D0%BF>

Зразки навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації публічних службовців за різними видами навчання<sup>99</sup>

**ПОГОДЖУЮ**

Заступник голови - керівник апарату Хмельницької ОДА

\_\_\_\_\_ ПІБ

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 р.

**НАВЧАЛЬНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН  
ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗА ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ<sup>100</sup>  
державних службовців, які працюють перший рік на державній службі  
6 - 17 лютого 2017 року**

№ з/п	Тема	Форма занять	Розподіл часу на аудиторні заняття та самостійну роботу		Викладач	Примітка
			ауд. (год.)	сам. роб. (год.)		
1	2	3	4		5	6
<b>I. Загальна складова</b>						
1.	Зміст та новели Закону України «Про державну службу».	Тематична зустріч	2 / 2		Начальник відділу з питань персоналу та нагород апарату облдержадміністрації.	
2.	Децентралізація державного управління та реформування державної служби в Україні.	Лекція	2 / 2		Директор Хмельницького Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, м.д.у.	
3.	Становлення української державності: уроки історії.	Тематична зустріч	2 / 1		Доцент кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького університету управління та права, к.іст.н.	
4.	Особливості та відмінності в законодавстві України про державну службу.	Лекція	2 / 1		Доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, к.держ.упр.	
5.	Професійний розвиток персоналу державної служби.	Тематична зустріч	2 / 2		Начальник відділу з питань персоналу та нагород апарату облдержадміністрації.	
6.	Нормативно-правове регулювання системи запобігання корупції в Україні.	Лекція	2 / 1		Завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, к.ю.н., доцент.	

<sup>99</sup> З досвіду роботи Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

<sup>100</sup> Навчання за Професійною програмою триває два тижні.

1	2	3	4	5	6
7.	Інноваційно-інвестиційний процес в регіоні та перспективи впровадження енергозберігаючих технологій.	Тематична зустріч	2 / 1	Головний спеціаліст відділу інфраструктури Департаменту економічного розвитку, промисловості та інфраструктури облдержадміністрації.	
8.	Механізми психологічного захисту в сучасному інформаційному просторі.	Лекція	2 / 1	Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психолог.н., доцент.	
9.	Стан та перспективи європейської інтеграції України.	Лекція	2 / 1	Доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, к.е.н., доцент	
10.	Основні напрямки соціальної політики держави, шляхи її реалізації на регіональному рівні.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник управління соціальних гарантій, компенсацій, моніторингу пільгового забезпечення та у справах сім'ї Департаменту соціального захисту населення облдержадміністрації.	
11.	Професійна культура та етикет управлінських кадрів.	Лекція з елементами тренінгу	2 / 1	Заступник директора Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, к.держ.упр., доцент.	
12.	Електронне врядування.	Лекція з елементами тренінгу	2 / 1	Доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, к.держ.упр.	
13.	Актуальні питання надання адміністративних послуг для населення. Міжнародний досвід.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник відділу наукової роботи та міжнародної співпраці Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.	
14.	Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні.	Тематична зустріч	2 / 1	Заступник директора Департаменту економічного розвитку, промисловості та інфраструктури ОДА.	
15.	Відкритість та прозорість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації.	Тематична зустріч	2 / 1	Головний спеціаліст сектору доступу до публічної інформації апарату облдержадміністрації.	
<b>Всього:</b>			<b>30 / 18</b>		
<b>II. Функціональна складова</b>					
1.	Про актуальні питання організаційної роботи в органах виконавчої влади.	Тематична зустріч	2 / 1	Заступник керівника апарату – начальник організаційного відділу апарату облдержадміністрації.	

1	2	3	4	5	6
2.	Організація контролю виконання розпорядчих документів в органах виконавчої влади.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник відділу контролю апарату облдержадміністрації.	
3.	Документування управлінської діяльності.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник загального відділу апарату облдержадміністрації.	
4.	Основні вимоги до ведення діловодства в органах виконавчої влади.	Практичне заняття	2 / 1	Начальник загального відділу апарату облдержадміністрації.	
5.	Особливості роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник відділу роботи із зверненнями громадян апарату облдержадміністрації.	
6.	Нормативно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади.	Тематична зустріч	2 / 1	Заступник начальника юридичного відділу апарату облдержадміністрації.	
7.	Е-декларування. Практичні аспекти.	Тематична зустріч	2 / 1	Спеціаліст сектору з питань запобігання і виявлення корупції Головного територіального управління юстиції у Хмельницькій області.	
8.	Гендерний аспект управління.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник навчально-методичного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.	
9.	Взаємодія органів влади з громадськими організаціями. Волонтерство.	Тематична зустріч	2 / 1	Начальник управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю облдержадміністрації	
10.	Принципи ефективної комунікації. Формальні і неформальні комунікації.	Тренінг	2 / 1	Заступник директора Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, к.держ.упр., доцент.	
11.	Актуалізація готовності до професійної самореалізації особистості.	Тренінг	2	Голова громадської організації «Есперо» - м.Хмельницький.	
12.	Запобігання виникненню конфліктних ситуацій. Дотримання норм культури ділового спілкування.	Лекція з елементами тренінгу	2 / 1	Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психолог.н., доцент	
13.	Організація діяльності державних службовців в облдержадміністрації.	Практичне заняття (ОДА)	4 / 1	заступник керівника апарату – начальник організаційного відділу апарату облдержадміністрації.	
<b>Всього:</b>			<b>28 / 12</b>		

### III. Галузева складова

1.	Використання Інтернет-технологій у професійній діяльності дежслужбовців.	Практичне заняття	2 / 1	Доцент кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, к.держ.упр.	
2.	Підвищення професійної ефективності державного службовця.	Тренінг	2	Голова громадської організації «Есперо» - м.Хмельницький.	

1	2	3	4	5	6
3.	Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи.	Тематична зустріч	1 / 1	Директор Департаменту освіти і науки облдержадміністрації	
4.	Реформування системи охорони здоров'я в умовах децентралізації.	Тематична зустріч	1 / 1	Заступник директора Департаменту охорони здоров'я облдержадміністрації	
5.	Шляхи реалізації політики держави, щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності на регіональному рівні.	Тематична зустріч	1	Представник обласного військового комісаріату	
6.	Політика України у сфері протидії торгівлі людьми.	Тематична зустріч	1 / 1	Начальник відділу соціальних гарантій, компенсацій та у справах сім'ї Департаменту соціального захисту населення облдержадміністрації	
7.	Тестування (вихідний контроль знань слухачів).		2 / 2	Директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, м.д.у.; начальник навчально-організаційного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.	
8.	Підведення підсумків.		2	Директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, м.д.у.; начальник відділу з питань персоналу та нагород апарату облдержадміністрації; начальник навчально-організаційного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.	
<b>Всього</b>			12 / 6		
<b>Всього годин</b>			72 / 36		

Директор Центру

\_\_\_\_\_ (ПІБ)



ЗАТВЕРДЖУЮ

Начальник управління адміністративних  
послуг Хмельницької міської ради

\_\_\_\_\_ ПІБ

«\_\_\_\_\_» листопад 2017 р.

**НАВЧАЛЬНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН**  
**тематичного короткострокового семінару**  
**«КУЛЬТУРА ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ. ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ КОНФЛІКТНИХ**  
**СИТУАЦІЙ ТА СИНДРОМУ «ПРОФЕСІЙНОГО ВИГОРАННЯ»**

*(адміністратори управління адміністративних послуг Хмельницької міської ради)*

**10 листопада 2017 року**

№ з/п	Тема	Форма заняття	Кількість годин	Викладач	Примітка
1	2	3	4	5	6
1.	Дотримання норм культури ділового спілкування. Запобігання виникненню конфліктів.	Лекція з елементами тренінгу	2	Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психол.н., доцент	
2.	Попередження професійного вигорання службовця	Тренінг	2	Голова громадської організації «Есперо» (психолог-практик)	
3.	Особливості роботи з проблемними набувачами послуг	Тема-тична зустріч	1	Головний лікар Хмельницького психоневрологічного диспансеру	
4.	Ділова українська мова	Лекція	2	Доцент кафедри мовознавства Хмельницького університету управління та права, к.пед.н., доцент	
5.	Підведення підсумків, анкетування		1	Заступник директора Хмельницького центру ППК, к.держ.упр., доцент,  Начальник управління адміністративних послуг Хмельницької міської ради	
	<b>Всього годин</b>		<b>8</b>		

Директор Центру ППК

\_\_\_\_\_ (ПІБ)

ЗАТВЕРДЖУЮ  
Керуючий справами виконавчого  
апарату обласної ради  
\_\_\_\_\_ ПІБ  
«\_\_\_» квітня 2016 р.

**НАВЧАЛЬНО-ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН**  
**тематичного короткострокового семінару**  
**«ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ**  
**ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ОБЛАСТІ»**

**Травень-вересень 2016 року**

№ з/п	Тема	Форма заняття	К-сть годин	Викладач	При-мітка
1	2	3	4	5	6
1.	Про особливості функціонування об'єднаних територіальних громад з урахуванням змін до чинного законодавства.	Тематична зустріч	1	Директор Хмельницького регіонального офісу реформ.	
2.	Організація діяльності старости.	Тематична зустріч	2	Заступник нач. відділу з питань внутрішньої політики, адміністративно-територіально-го устрою та інформаційного забезпечення виконавчого апарату обласної ради.	
3.	Підтримка місцевої влади в реплікації методології Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Залучення громадськості до вирішення актуальних питань розвитку села.	Тренінг	2	Координатор Хмельницького обласного підрозділу впровадження Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».	
4.	Вплив адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади на зміну земельних відносин.	Тематична зустріч	2	Головний спеціаліст юридичного відділу Головного управління Держреєстрау в Хмельницькій області.	
5.	Про систему безоплатної правової допомоги.	Тематична зустріч	1	Директор Хмельницького місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги.	
6.	Про розширення повноважень місцевого самоврядування в частині реєстрації місця проживання.	Тематична зустріч	1	Заступник начальника відділу УДМСУ в області.	
7.	Фінансове забезпечення життєдіяльності громад із залученням коштів проєктів розвитку.	Тематична зустріч	1	Заступник директора – начальника управління доходів та фінансів галузей виробничої сфери Департаменту фінансів облдержадміністрації	

1	2	3	4	5	6
8.	Порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами місцевого самоврядування.	Тематична зустріч	1	Начальник відділу з питань нотаріату Головного територіального управління юстиції в області.	
9.	Електронне врядування.	Лекція	2	Старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.	
10.	Надання адміністративних послуг в контексті децентралізації та реформування структури громад.	Тематична зустріч	1	Заступник директора Департаменту економічного розвитку, промисловості та інфраструктури облдержадміністрації.	
11.	Рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері соціального захисту.	Тематична зустріч	1	Начальник управління соціальних гарантій, компенсацій, моніторингу пільгового забезпечення та у справах сім'ї Департаменту соціального захисту населення облдержадміністрації.	
12.	Питання охорони здоров'я та освіти в об'єднаних громадах.	Круглий стіл	1	Представники Департаментів охорони здоров'я освіти і науки облдержадміністрації.	
13.	Робота із зверненнями громадян.	Тематична зустріч	1	Начальник відділу з питань документального забезпечення виконавчого апарату обласної ради.	
14.	Психологічні аспекти ділового спілкування посадових осіб місцевого самоврядування. Запобігання виникненню конфліктних ситуацій.	Лекція	2	Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психолог.н., доцент.	
15.	Використання сучасних інтернет-технологій посадовими особами місцевого самоврядування для побудови ефективної роботи та взаємодії з громадою	Практичне заняття в комп'ютерному класі	2	Доцент кафедри математики, статистики та інформаційних технологій Хмельницького університету управління та права, к. пед. н., доцент	
16.	Анкетування. Підведення підсумків.		2	Керуючий справами виконавчого апарату обласної ради; директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, м.д.у; методист навчально-організаційного відділу Центру	
	Всього годин		23		

Директор Центру

(ПІБ)

*Роль керівника органу публічної влади в розвитку персоналу*



Усвідомлення і розуміння викликів, що стоять перед органом публічної влади, визначення мети й бачення результату - основа лідерства керівника, а також підґрунтя для вдосконалення діяльності та досягнення вищих стандартів.

«В управлінні сьогодні відбуваються фундаментальні зміни. Одна людина не може забезпечити розвиток і просування вперед всієї компанії, організації чи установи. В майбутньому процвітатимуть організації, які на всіх рівнях управління навчатимуться використовувати відданість людей справі та їх бажання вчитись. У довгостроковій перспективі стійку перевагу матимуть ті компанії, котрі зможуть навчитись швидше ніж розвивається конкуренція»<sup>101</sup>. Чи може бути ця теза дією для органів публічної влади особливо в період децентралізації? Ми скажемо «так», якщо керівник розуміє важливість навчання персоналу для розвитку й втілення реформ, якщо керівник вміє реагувати на виклики і готовий до впровадження змін. Але зміни – це завжди не легко. Завжди є перепони.

---

<sup>101</sup>Сенге Пітер П'ята дисципліна: Мистецтво та практика організації, котра самонавчається. – Вид-во: ЗАТ "Олімп-Бізнес", 2011. – 408 с.

Як можна їх подолати? Дослідник Пітер Сенге (*Peter Michael Senge*) виділяє сім перешкод для змін, а саме:

1. *Менеджмент на основі оцінювання/«замірів»*. Характерним є зосередженість на короткостроковій перспективі; ігнорування важливих факторів; деякі фактори взагалі не контролювані.

2. *Культура підпорядкування* - все робиться лише на основі мотивації ззовні; кар'єрне зростання завдяки виконанню забаганок керівництва; страх використовується як інструмент впливу.

3. *Однозначні відповіді, установка на розмежування правильних і неправильних відповідей* - наголос на технічних питаннях; ігнорування «сірих» зон.

4. *Одноманітність* - відмінності розглядаються як проблема; конфлікти приховуються заради поверхневих або уявних домовленостей.

5. *Передбачуваність та підконтрольність*. Управління сприймається як контроль; рутинний підхід.

6. *Надмірна конкуренція та недовіра*, що спричиняє погану командну роботу, суперечливі цілі, задоволення лише особистих інтересів.

7. *Втрата відчуття єдності в організації, установі, органі публічної влади*. Відсутність цілісного бачення; фрагментарність; ігнорування глибинних чинників «за» та «проти» змін; місцеві гарні практики та інновації не поширюються<sup>102</sup>.

Шлях до подолання цих перепон лежить у навчанні – не просто індивідуальному навчанні керівника чи окремих працівників, а у готовності, відкритості до сприйняття нового органом публічної влади в цілому. В першу чергу, слід узагальнити різноманітні проблеми і виклики й звернути увагу на те, як інші органи публічної влади їх вирішували. Чи існують «кращі практики» з цього питання і в чому вони полягають? Чи може персонал/співробітники розвинути свої власні здібності для подолання цих проблем і адекватно реагувати на виклики? Чи готові вони навчатися один в одного, працюючи у командах? Чи стимулюють керівники таке навчання персоналу?

<sup>102</sup>Джексон Дж., Ібрагімова І. Організації відкриті до навчання // Методологія тренінгу «Академія лідерства Ради Європи» (Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»).

Орієнтованість на навчання допомагає розвинути спроможність органу публічної влади до втілення у життя його бачення, яке не буде реалізоване без «культури навчання» та заохочення до впровадження інновацій. Культура навчання сприяє обміну досвідом, апробації нових підходів, визначенню кращих практик та їх адаптації у своїй діяльності.

«Культура, орієнтована на навчання», «культура навчання» є основою для досягнення високих стандартів результатів діяльності. Створення культури навчання є одним з ключових завдань керівників особливо за умов, які постійно змінюються, а майбутнє є невизначеним.

Керівнику важливо поважати досвід персоналу та створювати можливості для повного використання його потенціалу. Навчання персоналу слід розглядати як важливе завдання. Відкритість комунікації при цьому має суттєве значення. Власний приклад та наставництво мають використовуватися щоденно як звичайний метод сприяння навчанню. Це ідеальний варіант.

Але сьогодні, на жаль, не всі органи публічної влади відкриті й готові до навчання, що зумовлено ієрархічною структурою, системою управління, посадовими обов'язками, повноваженнями, способом мислення працівників і формальним ставленням до професійного навчання/підвищення кваліфікації.

Знову ж таки, звертаємось до Питера Сенге, який пропонує перший крок до зцілення – навчитися визначати *сім симптомів нездатності до навчання*, серед яких<sup>103</sup>:

### *1. Моя посада – це і є Я.*

Думки більшості працівників спрямовані лише на виконання власних компетенцій, а про мету діяльності органу публічної влади вони не замислюються. Обмежені рамками посадових інструкції, вони втрачають почуття відповідальності за загальну справу, а невдачу/провал пояснюють, що «хтось десь колись помилився».

---

<sup>103</sup>Сенге Пітер П'ята дисципліна: Мистецтво та практика організації, котра самонавчається. – Вид-во: ЗАТ "Олімп-Бізнес", 2011. – 408 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?id>

2. *Зовнішній ворог.*

У всіх негараздах шукають винного на стороні. Винні хто завгодно, тільки не ми.

3. *Ілюзія відповідальності.*

Часто агресивна/реактивна позиція заважає організації. Просте посилення боротьби із зовнішніми ворогами – це лише реакція на них. Справжня активність починається з усвідомлення власного внеску у вирішення проблем.

4. *Фокусування на подіях.*

Наголос робиться на фактах і подіях, а слід говорити про процеси, що спричиняють їх. Поки в головах панують короткострокові події, ми не навчимося творити. Зосередження уваги на симптомах.

5. *Нездатність бачити тенденції, повільні зміни.*

Неприспособленість до протистояння загрозам, що з'являються повільно, поступово.

6. *Ілюзія того, що вчимося на помилках.*

Проблема в тому, що наші вчорашні рішення проявляються не сьогодні, а набагато пізніше. Наслідки найважливіших рішень мають загальносистемне значення, і на їх виявлення витрачаються роки й десятиліття. А хто візьме на себе відповідальність за помилки?

7. *Міф про команду менеджерів/керівників.*

Занадто часто команди управлінців сфокусовані на боротьбі за престиж. Задля підтримки позитивного іміджу вони зменшують рівень внутрішніх розбіжностей, тому спільні рішення часто виявляються слабкими і компромісними. У такому випадку колективного навчання не відбудеться.

Конфуцій писав: «Щоб стати лідером, необхідно спочатку стати людиною». Ми є тими, хто ми є, здебільшого, завдяки навчанню протягом усього нашого життя. Так само можемо сказати і про будь-яку установу, організацію чи орган публічної влади. Активно чи пасивно ми ставимося до навчання? Якщо ми активні, то що змушує нас бути такими? Які важелі може застосовувати керівник для забезпечення щоденного навчання органу публічної влади крім власного прикладу?

Розглянемо основні елементи відкритості органу публічної влади до навчання, які відображені в таблиці<sup>104</sup>.

*Табл. 28 Основні елементи відкритості органу публічної влади до навчання*

<i>Простір</i>	Надання простору співробітникам для навчання та відповідальне експериментування.
<i>Загальна картина</i>	Роз'яснення стратегічного контексту роботи та планів.
<i>Зворотній зв'язок</i>	Пошук та обмін коментарями стосовно стратегій у світлі їх реалізації.
<i>Участь</i>	Забезпечення участі з орієнтацією на результат.
<i>Рамкові умови</i>	Створення атмосфери, в якій існуючі методи роботи можуть бути переосмислені та відповідно змінені.
<i>Експеримент</i>	Уможливлення відповідальних експериментів та обміну гарними практиками/ досвідом та уроками.
<i>Міркування, установки</i>	Заохочення підходу «розв'язання та навчання», замість «звинувачення та покарання» при вирішенні проблем.
<i>Особистий приклад</i>	Бути особистим та наочним прикладом ставлення та орієнтації на навчання.

<sup>104</sup>Джексон Дж., Ібрагімова І. Організації відкриті до навчання // Методологія тренінгу «Академія лідерства Ради Європи» (Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»).



Знання має соціальний характер, тому навчатися слід, працюючи разом. Можемо стверджувати, що чим більше працівники навчаються, тим більшу відповідальність можуть брати на себе. Керівники, в свою чергу, матимуть можливість делегувати знающим працівникам більше повноважень. Але при цьому існує потреба спільного бачення й відчуття потрібного напрямку руху. Управління персоналом в органі публічної влади, в якому немає єдності, не може бути ефективним.

*Навчання має поширюватися як повітря, як мода в органі публічної влади та за її межами!*

Неспроможність до навчання є загрозою для органу публічної влади. Допустимо не мати розробленої стратегії щодо навчання, але коли співробітники впевнені в своїй можливості навчатися впродовж життя та поділяють думку щодо необхідності оновлення своїх знань, можна починати швидко рухатися до вдосконалення.

### 3.1.2. Навчання персоналу органів публічної влади: андрагогічний підхід



«Мета освіти дорослих полягає в тому, щоб полегшити сприйняття змін та навчання. Сьогодні освіченою вважається та людина, яка навчилася вчитися, навчилася змінюватися, яка ясно розуміє, що жодне знання не надійне, що тільки процес пошуку знань дає основу для надійності»

Карл Роджерс, 1982 р.

Основними стратегічними цілями сучасних державотворчих процесів в Україні є розбудова незалежної держави, розвиток демократії та громадянського суспільства, що обумовлює об'єктивну необхідність формування провідних лідерів-управлінців, здатних консолідувати український народ задля впровадження змін в період децентралізації та реформи державного управління в цілому. У цьому процесі одна із важливих ролей належить персоналу органів публічної влади.

Саме ця частина соціуму, яка розуміє і знає локальні проблеми, так би мовити, «зсередини», здатна виконувати функції лідера як для окремої громади, району, області, так і для всієї держави. Проте, необхідною передумовою ефективної діяльності публічних службовців на загальнодержавному рівні є їх професіоналізм, освіченість, стійкі патріотичні позиції. Публічні службовці повинні володіти розвинутими аналітичними вміннями, риторичними навиками, високою управлінською культурою, дотримуватися етичних норм поведінки тощо. Становлення та

розвиток таких якісних характеристик управлінських кадрів значною мірою забезпечується шляхом професійного навчання, підвищення кваліфікації та рівня компетентності<sup>105</sup>.

Проте, як свідчить практика, навчання/підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відбувається, як правило, на традиційних засадах педагогіки. Такий підхід нівелює особливості дорослої, фізично та психологічно сформованої, досвідченої аудиторії, що, в кінцевому результаті, призводить до певного пригнічення навчальної ініціативи слухачів та лімітує ефективність процесу оновлення й поглиблення знань. Очевидно, що вирішення цієї проблеми потребує підходів, дещо відмінних від застосовуваних. Альтернативну світоглядну парадигму навчання дорослих пропонує андрагогіка<sup>106</sup>.

Що ж це таке - освіта дорослих? Поняття складається з двох понять:

- «освіта» (процес і результат розвитку, виховання, навчання особи, а також основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави);

- «доросла особа» (особа, яка має психофізіологічну і соціальну зрілість, цивільно-правову дієздатність, певний освітній та/або освітньо-кваліфікаційний рівень).

Отже, «освіта дорослих» - цілеспрямований процес розвитку і виховання особистості шляхом реалізації освітніх програм та послуг, здійснення освітньо-інформаційної діяльності в межах та поза межами загальної середньої, професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти.

Вихідні положення андрагогіки та перспективи її розвитку охарактеризовані у працях В. А. Дресвянникова<sup>107</sup>, М. В. Кларіна<sup>108</sup>,

---

<sup>105</sup>Гаман Т.В. Принципи андрагогіки в підвищенні кваліфікації управлінських кадрів регіону: теорія та практика / Т.В. Гаман, Е.С. Молдован // Вісник державної служби України. – 2011. – № 1. – С.41-47.

<sup>106</sup>Андрагогіка (від грец.άνήρ (άνδρος) - дорослий чоловік і грец.Αυσηή - вести) - одна з назв галузі педагогічної науки, що охоплює теоретичні і практичні проблеми освіти, навчання і виховання дорослих. Поняття «андрагогіка» було введено в науковий вжиток у 1833 німецьким істориком педагогіки А. Каппом і розвинуте у теорію освіти для дорослих американським педагогом Мальколмом Ноулзом (1913–1997).

<sup>107</sup>Дресвянников, В. А. Андрагогіка: принципы практического обучения для взрослых [Электронный ресурс] / В. А. Дресвянников. – Режим доступа: <http://www.elitarium.ru/2007/02/09/andragogika.html>

С. М. Прийма<sup>109</sup>. Особливості навчання дорослих також досліджували Т. К. Андрущенко<sup>110</sup>, М. Ф. Васильєва<sup>111</sup>, І. В. Фольварочний<sup>112</sup>. Праці В. В. Вітюка<sup>113</sup>, Л. В. Коваленко<sup>114</sup>, Т. А. Соколової<sup>115</sup>, Т. М. Сорочан, О. М. Рудіної<sup>116</sup> та інших висвітлюють застосування принципів андрагогіки в системі післядипломної освіти педагогічних працівників. Проте, практично недослідженим залишається питання підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади на засадах андрагогіки.

Нашою метою є розкриття сутності принципів андрагогіки в навчанні й розвитку персоналу органів публічної влади, їх ілюстрація на прикладі діяльності Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі - Хм. Центр ППК); дослідження існуючих проблем та визначення напрямів їх вирішення.

Ще на початку ХХ ст. панувала думка про неможливість такої освіти. Вважалося, що людина, яка досягла певного віку (20-25 рр.), не може

<sup>108</sup>Кларин, М. В. Андрагогіка: наука обучения взрослых [Електронний ресурс] / М. В. Кларин. Режим доступу:

[http://www.elitarium.ru/2004/08/25/andragogika\\_nauka\\_obuchenija\\_vzroslykh.html](http://www.elitarium.ru/2004/08/25/andragogika_nauka_obuchenija_vzroslykh.html)

<sup>109</sup>Прийма С. М. Андрагогіка в системі наук про навчання і освіту людини: етапи становлення та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / С. М. Прийма. — Режим доступу: <http://www.narodnaosvita.kiev.ua/vupysku/9/statti/priyma.htm>

<sup>110</sup>Андрущенко Т. К. Особливості навчання дорослих [Електронний ресурс] / Т. К. Андрущенко. - Режим доступу: [http://oipropp.ed-sp.net/metod/301/301\\_1.doc](http://oipropp.ed-sp.net/metod/301/301_1.doc)

<sup>111</sup>Васильєва М. Ф. Правове регулювання освіти дорослих в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Васильєва. - Режим доступу: <http://www.confcontact.com/2009ip/vasileva.htm>

<sup>112</sup>Фольварочний І. В. Гуманістичні тенденції євроінтеграційного розвитку освіти дорослих на сучасному етапі [Електронний ресурс] / І. В. Фольварочний. - Режим доступу: [http://www.intellect-invest.org.ua/ukr/pedagog\\_editions\\_e-magazine\\_pedagogical\\_science\\_arhiv\\_pn\\_n2\\_2009\\_st\\_2/](http://www.intellect-invest.org.ua/ukr/pedagog_editions_e-magazine_pedagogical_science_arhiv_pn_n2_2009_st_2/)

<sup>113</sup>Вітюк, В. В. Андрагогічні принципи навчання педагогів у системі післядипломної освіти / В. В. Вітюк. [Електронний ресурс] - Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pedp/2009\\_3\\_4/pp/63/nayk/vituk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pedp/2009_3_4/pp/63/nayk/vituk.pdf)

<sup>114</sup>Коваленко Л. В. Упровадження інтерактивних технологій навчання як фактор професійно-особистісного розвитку педагогічних кадрів у системі післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / Л. В. Коваленко. - Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/peddysk/2009\\_5/kovalenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/peddysk/2009_5/kovalenko.pdf)

<sup>115</sup>Соколова Т. А. Вплив навчання на зростання кар'єрного потенціалу державних службовців в Україні [Електронний ресурс] / Т. А. Соколова. - Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/15.pdf>

<sup>116</sup>Сорочан Т. М. Розвиток професіоналізму педагогічних працівників у системі післядипломної педагогічної освіти на андрагогічних засадах [Електронний ресурс] / Т. М. Сорочан, О. М. Рудіна. - Режим доступу: <http://www.cippe.edu.ua/forum/viewtopic.php?t=398&sid=9219fa44b8ee1a9bf9e4e35727bb12b0>

навчатися, що навчання можливе лише в дитячому та ранньому юнацькому віці. Для навчання та освіти «виділялися» дитячі та юнацькі роки. Доросла людина, яка з якоїсь причини не досягнула «своїх університетів», втрачала таку можливість назавжди.

З науково-технічним процесом, розвитком інформаційного суспільства на зміну концепціям про недоцільність освіти дорослих прийшли ідеї протилежного спрямування. Освіта дорослих почала розглядатися як можливе доповнення до традиційної системи освіти, як засіб певного відтворення втраченого або недоотриманого знання та оновлення його відповідно до досягнень науки і техніки часу. Сучасна система освіти дорослих охоплює 70% дорослого населення України. Ефективною системою освіти дорослих вважають 47% опитаних<sup>117</sup>.

Самоосвіта (як не формальна освіта) є найбільш ефективною формою навчання для активної частини соціуму, проте вона не завершується отриманням диплому або іншого сертифікованого документу. Формальна освіта отримання такого документу передбачає, проте не завжди відповідає очікуванням осіб, що навчаються.

Тому, у навчанні персоналу органів публічної влади слід говорити про усвідомлену освітню потребу, коли публічний службовець розуміє необхідність набуття певних знань і умінь, які раніше були відсутні або втрачені. Жодна потреба не може бути задоволена раз і назавжди, тим більше освітня, в світі, що стрімко змінюється.

Виникають потреби особистості в безперервній освіті, а саме:

- *потреби прагматичного характеру* – соціальні потреби в кваліфікованих кадрах, особистісні потреби у підвищенні кваліфікації, отриманні нової або спорідненої спеціальності, здобутті додаткової освіти, наукового ступеня тощо;

- *потреби в розвитку* – соціальні потреби у відповідності освітнього і кваліфікаційного рівня працівника вимогам часу, досягненням науки і техніки, економічним і соціальним перетворенням сьогодення і майбутнього. Особистісні – у відновленні частково втрачених або недоотриманих в минулому знань, умінь та навичок;

---

<sup>117</sup> Молчанова Ю.О. Соціально-психологічні аспекти забезпечення безперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування/ Ю.О.Молчанова // Матеріали лекції. – НАДУ, 2015.

- *потреби життєдіяльності* – соціальні потреби розвитку творчого та інтелектуального потенціалу, створення інтелектуальної еліти нації. Особистісні – потреби розширення світогляду, розвитку моральних якостей особистості, потреби самореалізації тощо.

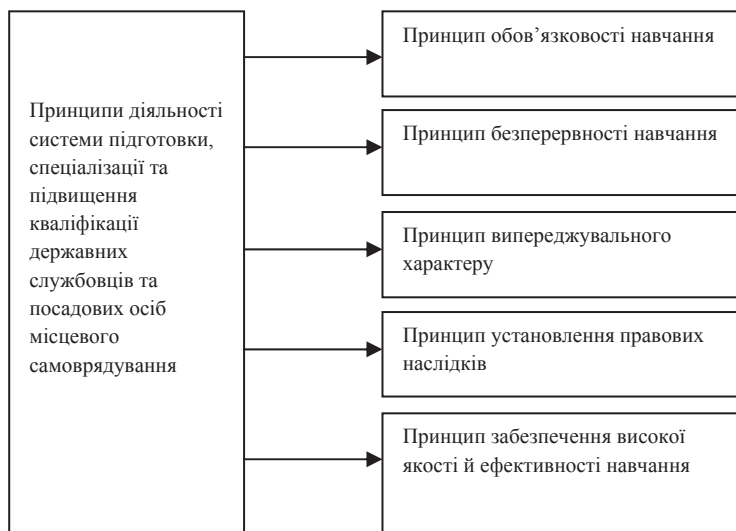
Наприкінці 20-х років ХХ ст. на зміну концепціям недоцільності освіти дорослих приходять розуміння про можливість, а згодом і необхідність освіти такого роду. Дж.Дьюрі та Е.Ліндерман вперше сформулювали філософські основи навчання дорослих. Представники школи гуманістичної психології А.Маслоу та К.Роджерс обґрунтували провідну роль особистості у процесі власної освіти, закономірність зростання освітніх потреб та врахування переходу вікових особливостей з мірою дорослішання у особливості індивідуальні. Тому, 50-70 рр. ХХ ст. слід вважати періодом становлення нової науки про людину – андрагогіки.

У навчанні персоналу органів публічної влади слід усвідомлювати, що для дорослої людини навчання перестає бути провідною діяльністю. Для публічного службовця навчання/підвищення кваліфікації є не самоціллю, а засобом вирішення життєвих, більше професійних проблем. Результативність освіти не може вимірюватися бездоганим володінням знаннями, або усіма можливими вміннями та навичками. Ефективність навчання визначається можливістю особи щодо самостійного прийняття відповідного рішення – тобто творчістю, мобільністю, завбачливістю, прогностичністю мислення тощо.

Відповідно до чинної нормативно-правової бази публічні службовці задовольняють свої освітні потреби в навчальних закладах системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Діяльність яких базується на принципах, зображених на рис. 43<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup>Державне управління в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, С.Д. Дубенко, В.І.Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.



*Рис. 43 Принципи діяльності системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації управлінських кадрів*

Основним призначенням цієї системи є задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», у високопрофесійних, висококультурних, компетентних і відповідальних управлінцях, здатних впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам. Виконання цієї місії можливе за умови систематичності та безперервності післядипломної освіти персоналу органів публічної влади, однією із форм якої є підвищення кваліфікації. Післядипломна освіта сприяє задоволенню потреб особи у постійному підвищенні професійного рівня, запобігає втратам продуктивних сил засобами оновлення і корекції професійної підготовленості фахівців до змінюваних умов праці та забезпечує потреби

суспільства і держави у висококваліфікованих конкурентоспроможних фахівцях<sup>119</sup>.

Незважаючи на таке стратегічно важливе призначення, сучасна післядипломна освіта характеризується рядом проблем: неврахуванням таких істотних факторів, як необхідність модернізації та реформування освіти дорослих та потреби постійного професійного зростання особистості<sup>120</sup>; відсутність умов навчання, за яких би викладач міг самостійно визначати загальнокультурну сутність навчального матеріалу<sup>121</sup>; організація навчальних заходів на теоретичній основі, яка не завжди відповідає логіці здобутого досвіду слухачів<sup>122</sup>. Крім того, система післядипломної освіти, як правило, використовує методи та форми навчання традиційної педагогіки. Проте, в сучасних умовах стандартних педагогічних форм і методів не завжди достатньо для оновлення знань, підвищення рівня професійної компетентності, формування практичних вмінь та навичок дорослої аудиторії.

Цю тезу підтверджують результати соціологічних досліджень, які щорічно проводяться в Хмельницькому центрі ППК «Якість навчально-організаційного процесу в ХЦППК». Найбільш дієвою формою навчання із тих, які застосовуються в Центрі, зі 687 опитаних респондентів (станом на 1 грудня 2017 р.) 61% визнали обмін досвідом (з виїздом і вивченням кращих практик), 52% — дискусію, 46% — ділову гру та тренінг<sup>123</sup>, тобто, інтерактивні форми навчання. Тенденція щодо збільшення кількості таких занять спостерігається протягом останніх п'яти років.

---

<sup>119</sup>Васильєва М. Ф. Правове регулювання освіти дорослих в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Васильєва. — Режим доступу : <http://www.confcontact.com/2009ip/vasileva.htm>

<sup>120</sup>Сорочан Т. М. Розвиток професіоналізму педагогічних працівників у системі післядипломної педагогічної освіти на андрагогічних засадах [Електронний ресурс] / Т. М. Сорочан, О. М. Рудіна. — Режим доступу : <http://www.cippe.edu.ua/forum/viewtopic.php?t=398&sid=9219fa44b8ee1a9bf9e4e35727bb12b0>

<sup>121</sup>Коваленко Л. В. Упровадження інтерактивних технологій навчання як фактор професійно-особистісного розвитку педагогічних кадрів у системі післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / Л. В. Коваленко. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/peddysk/2009\\_5/kovalenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/peddysk/2009_5/kovalenko.pdf)

<sup>122</sup>Кларин М. В. Андрагогіка: наука обучения взрослых [Электронный ресурс] / М. В. Кларин. — Режим доступа: [http://www.elitarium.ru/2004/08/25/andragogika\\_nauka\\_obuchenija\\_vzroslykh.html](http://www.elitarium.ru/2004/08/25/andragogika_nauka_obuchenija_vzroslykh.html)

<sup>123</sup>Дані результати переважають у сумі 100 %, оскільки респонденти серед запропонованих відповідей обирали декілька варіантів.



Такий результат не є випадковими, адже інтерактив базується на міжособистісній взаємодії слухачів, яка практично виключає можливість домінування однієї точки зору над іншою та сприяє самостійному моделюванню слухачами занять. Крім того, слухачі запам'ятовують 90 % опрацьованого матеріалу, краще його ідентифікують та використовують на практиці; розвивається комунікабельність, вміння співпрацювати та відстоювати свою точку зору, йти на компроміс<sup>124</sup>, що надзвичайно важливо для персоналу органів публічної влади.

Вочевидь, зазначені вище проблеми використання методів традиційної педагогіки у процесі навчання дорослих та переваги інтерактивних форм проведення занять обумовлюють об'єктивну необхідність застосування нових принципів навчання у системі післядипломної освіти кадрів у цілому та в підвищенні кваліфікації публічних службовців зокрема. Андрагогіка пропонує ефективні освітні технології, які враховують особливості та специфіку навчання дорослої аудиторії<sup>125</sup>. Так, М. Ноулз виділив такі андрагогічні принципи навчання фахівців:

- у власній освіті провідна роль належить самому фахівцеві;
- навчання має виходити з індивідуальних особливостей того, хто навчається, відповідати його індивідуальним освітнім потребам та стимулювати зростання цих потреб;
- у процесі навчання слід використовувати внутрішні сили особистості, спиратися на природне прагнення людини до саморозвитку, самовдосконалення, активізувати суб'єктивну сферу фахівця;
- навчальний процес відбувається у спільній діяльності того, хто навчається, і тих, хто навчає<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup>Коваленко Л. В. Упровадження інтерактивних технологій навчання як фактор професійно-особистісного розвитку педагогічних кадрів у системі післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / Л. В. Коваленко. — Режим доступу: [http://www.nbuu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/peddysk/2009\\_5/kovalenko.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/Portal/soc_gum/peddysk/2009_5/kovalenko.pdf)

<sup>125</sup>Смирнова М. Є. Методологічні основи розвитку професіоналізму керівників загальноосвітніх навчальних закладів в системі підвищення кваліфікації [Електронний ресурс] / М. Є. Смирнова. — Режим доступу: [http://www.bdpu.org/scientific\\_published/conf\\_2008/articles/Section\\_4/Smirnova.doc](http://www.bdpu.org/scientific_published/conf_2008/articles/Section_4/Smirnova.doc)

<sup>126</sup>Дернова М.Г. Андрагогічна процесуальна модель навчання дорослих / М.Г. Дернова // Матеріали Всеукраїнської науково-методичної інтернет-конференції «Андрагогічні засади післядипломної освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://konferenciya.jimdo.com/1%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D0%BE%D0%BA/1-4-%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-17-04/>

Врахування цих принципів дає можливість адаптувати увесь навчальний матеріал до потреб дорослих слухачів в обґрунтуванні пропонованої інформації та її практичній спрямованості; у самостійності; врахуванні життєвого досвіду.

Такі типові особливості дорослих, залучених до навчального процесу, мають узагальнений характер та притаманні практично усім слухачам, незалежно від сфери професійної діяльності, рівня професіоналізму, якості практичних вмінь та навичок, масштабу здобутого життєвого досвіду. Проте, коли йдеться про навчання чи підвищення кваліфікації конкретної професійної групи, то необхідно враховувати ще й специфіку їхньої професійної діяльності, професійний статус у суспільстві, можливу сферу впливу в межах службової компетенції тощо.

Зокрема, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при підвищенні кваліфікації потребують зміщення акцентів з передачі нормативного змісту навчання на розвиток індивідуальних професійних моделей, які включають особистісно-гуманістичну орієнтацію, системне бачення політичної реальності, орієнтацію в галузі «Публічне управління та адміністрування», знання технологій зарубіжного та інноваційного досвіду, формування креативних якостей та рефлексивної культури<sup>127</sup>.

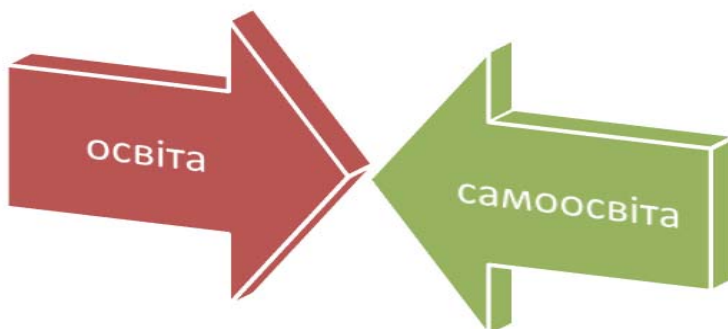
Задовольнити в повній мірі потреби персоналу органів публічної влади у навчанні зазначеного вище типу можна на основі використання основоположних принципів андрагогіки у процесі підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Проте, практика організації підвищення кваліфікації на основі принципів андрагогіки не завжди відповідає усім теоретичним постулатам, викладеним у наукових доробках.

---

<sup>127</sup>Рефлексивна культура виступає як акмеологічний інваріант професіоналізму особи і виявляється як готовність усвідомлювати і здатність переосмислювати, творчо перетворювати свій особистий і професійний досвід, пластично і конструктивно інтегрувати породжені в результаті цього інновації в систему власної діяльності і на цій основі досягати високої стабільної ефективності діяльності, а також здійснювати активний акмеорієнтований саморозвиток. Функціональними показниками рефлексивної культури управлінських кадрів є: активність, цілеспрямованість, цілісність (охоплення всіх сфер життєдіяльності), продуктивність, перспективність (наявність ближніх і дальніх цілей), насиченість (спектр значущих переживань рефлексій), емоційна стійкість.

Сформульовані вище припущення спробуємо обґрунтувати, проілюструвавши застосування принципів андрагогіки у процесі підвищення кваліфікації публічних службовців у Хмельницькому центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Пропонуємо до розгляду одну із класифікацій принципів андрагогіки.

### *1. Принцип пріоритетності самостійного навчання*



Самоосвіта, як безперервний процес саморозвитку та самовдосконалення, забезпечує безперервність навчання. Ефективність якого полягає у тому, що на слухачів покладається не так проведення самостійної роботи як виду навчання, а як самостійна організація процесу свого навчання.

Сьогодні, коли світ стрімко змінюється, для підтримання професійної компетентності не тільки вченим, викладачам, спеціалістам вищої, а й навіть середньої та нижчої ланок необхідно постійно інтенсивно поповнювати свої знання, періодично брати участь у різноманітних формах підвищення кваліфікації й займатися самоосвітою.

Головною метою викладача (в органах публічної влади роль викладача часто грає керівник) в освіті дорослих є не просто у не стільки «завантаження» фахівця знаннями, а спрямування його до самостійного пошуку нового.

Самостійна робота є складовою процесу підвищення кваліфікації, хоча лише два-три відсотка респондентів вважають самостійну роботу ефективною формою навчання під час навчання в Центрі ППК (дані щорічного соціологічного дослідження «Якість навчально-організаційного процесу в ХЦППК»). Однозначно, все залежить від пізнавальної можливості, потреби і зацікавленості публічного службовця. Викладачі, задіяні в навчальному процесі, обов'язково знайомлять слухачів з новачками в певній сфері діяльності. Крім того, для самостійного опрацювання надаються слухачам навчально-методичні (інформаційно-довідкові, науково-практичні тощо) розробки, які можуть бути на паперових і на електронних носіях. За 26 років діяльності (утворений 29 жовтня 1991 р.) Хмельницьким центром ППК було підготовлено понад 200 найменувань видань. Але рішення про використання чи невикористання запропонованого переліку залишається виключно за слухачем.

Відмінність між теоретичною сутністю даного принципу та його практичним застосуванням полягає у масштабах самостійності, яка надається слухачеві. Завдання короткотермінових курсів з підвищення кваліфікації — підштовхнути до подальшого навчання, заглиблення в конкретну проблему і пошуку її вирішення, іншими словами, актуалізувати пізнавальну активність слухача. Яскраве підтвердження тези — Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», процес підготовки до якого передбачає інтенсивну самоосвітню діяльність. Цікавою була ідея створення Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації», яка була вагомим мотиватором у самоосвіті, саморозвитку й самовдосконаленні.

До самоосвіти публічних службовців протягом останніх трьох років спонукають різні міжнародні інституції, які пропонують допомогу у впровадженні реформи місцевого самоврядування і прагнуть бачити кращі практики, проекти розвитку, стратегічного бачення тощо.

## 2. Принцип спільної діяльності

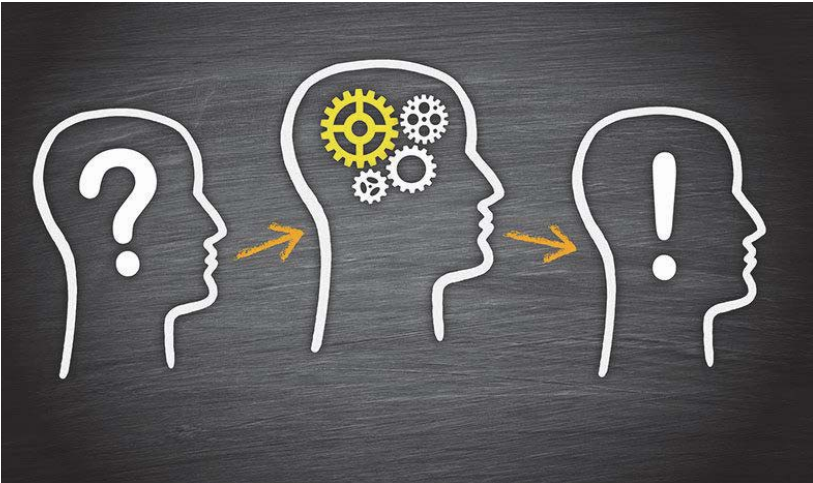


Принцип спільної діяльності передбачає активну співпрацю між слухачами, між слухачами та викладачем. Роль викладача в освіті дорослих суттєво змінюється - з ментора він перетворюється в помічника. Викладач/тренер/коуч має допомогти слухачеві навчитися, полегшити цей процес.

Викладач разом зі слухачем мають визначити зміст навчання. Подальшими функціями викладача є планування та управління процесом та процедурами, що можуть полегшити навчання.

У практичній діяльності ХЦППК застосування даного принципу в процесі підвищення кваліфікації найяскравіше виявляється при застосуванні інтерактивних методів навчання. Так, наприклад, під час проведення тренінгів «Оксфордські дебати» чи «Килимок ідей» з певних тем слухачі мають можливість висловити власну точку зору, відстоювати її, обмінюватися думками з партнерами по навчанню. Крім того, вони контактують з викладачем (тренером) не лише з приводу безпосереднього предмету обговорення, але й щодо правильності поведінки та риторичних вмій у процесі заняття.

### 3. Принцип використання досвіду того, хто навчається



Цей принцип передбачає врахування індивідуального досвіду та розвитку індивідуальних потреб. Освітній процес будується на основі досвіду фахівця. Пріоритетом є використання інформації, що є корисною для застосування на практиці, сприяє розвитку освітніх потреб. Відбувається орієнтація фахівця на самовизначення, пошук шляхів самореалізації.

Відповідно до цього принципу індивідуальний професійний досвід та практичні навички слухача повинні використовуватися у процесі навчання як основне джерело знань для аудиторії. Ґрунтуючись на цьому принципі андрагогіки, Хм. Центр ППК активно застосовує, окрім круглих столів, запрошення кращих (визнаних) представників певної сфери для обміну досвідом в аудиторії, такий вид навчання, як виїзні заняття, під час яких державні службовці чи посадові особи місцевого самоврядування мають змогу обмінятися досвідом роботи, продемонструвати свої професійні здобутки колегам та розкрити сутність механізмів їх досягнення. Практика застосування даного принципу андрагогіки у процесі підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади відрізняється від теорії тим, що остання передбачає стимулювання творчої роботи слухачів, тоді як насправді відбувається рефлексивне, а не креативне відтворення здобутого досвіду.

#### 4. Принцип індивідуалізації навчання



У діючому Законі України «Про державну службу» ст. 49 (Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця) передбачає, що державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

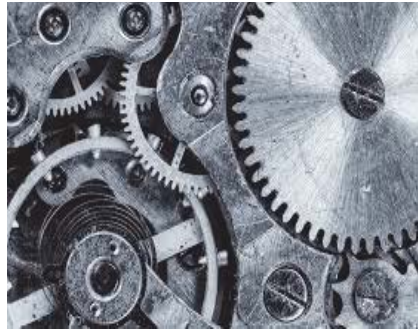
Згідно з цим принципом, той, хто навчається, спільно з колегами або викладачем розробляє індивідуальну програму навчання/підвищення кваліфікації.

Принцип індивідуалізації навчання співзвучний життєво і перспективно-посадовому принципу, який передбачає прагнення досягти в роботі найкращих результатів, зайняти вищу посаду, мати кар'єрну перспективу, що властиво більшості людей. Система освіти має допомогти фахівцеві побачити перспективу кар'єрного, професійного зростання, а також скласти план дій щодо його досягнення.

Вочевидь, застосування цього принципу в практичній діяльності Центрів ППК неможливе у буквальному сенсі — навчання окремого індивіда. Центри організують навчання за різними видами підвищення кваліфікації, серед яких: професійна програма; програми тематичних

постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів тощо. З метою збільшення рівня задоволення освітніх потреб слухачів ХЦППК, проводяться постійний попередній моніторинг та підсумкове опитування шляхом анкетування слухачів, що дозволяє корегувати тематику семінарів, кількість годин для певної теми тощо.

### 5. Принцип системності навчання



Відповідно до законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» кожен державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані підвищувати рівень своєї професійної компетентності і підвищувати кваліфікацію систематично у визначені законами терміни впродовж життя. Зокрема в ст.48 Закону України «Про державну службу» визначається, що «підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації - не рідше одного разу на три роки»<sup>128</sup>. Однак системність освіти не завжди ототожнюється з якістю.

Цей принцип також передбачає дотримання відповідності цілей, змісту, форм, методів і засобів навчання результатам оцінювання слухачів. У Хмельницькому Центрі оцінювання знань слухачів відбувається за різними формами навчання, проте, у найбільш повному обсязі - у групах спеціалістів, що навчаються за професійною програмою чи за програмою з державних закупівель: значна кількість практичних занять у розкладі їх

<sup>128</sup>Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page2?text=%EF%B3%E4%E2%E8%F9%E5%ED%ED%FF+%EA%E2%E0%EB%B3%F4%B3%EA%E0%F6%B3%BF>



навчання створює передумови для ефективного засвоєння представленого матеріалу та, відповідно, робить можливим проведення заліку із даними слухачами. Залік проводиться у формі тестування.

Розклади навчання інших категорій слухачів містять меншу кількість практичних занять. Натомість навчання відбувається у формі тематичних зустрічей, інтерактивних та виїзних занять тощо. За таких умов оцінити рівень знань управлінських кадрів, які підвищують кваліфікацію, у вигляді заліку чи іспиту практично неможливо. Тому для окремих груп слухачів контроль знань проводиться у формі підсумкової співбесіди, для інших - у вигляді комп'ютерного тестування.

### *6. Принцип контекстності*



На основі цього принципу відбувається диференціація за спеціальністю (староста, голова села, фінансист, бухгалтер, юрист тощо) та диференціація за участю в управлінських процесах (керівник, заступник керівника, керівник управління, відділу тощо).

Принцип контекстності або рівнево-кваліфікаційний принцип означає спрямованість навчання на конкретні життєво важливі цілі слухача, на удосконалення його професійної діяльності з урахуванням просторових та часових факторів.

Практика Хм. Центру ППК щодо підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади базується на вказаному принципному положенні

андрагогіки здебільшого, якщо навчання відбувається за програмами тематичних короткотермінових семінарів. Такий підхід до організації підвищення кваліфікації дає змогу сформуванню змісту навчання саме із врахуванням особливостей професійної діяльності тієї чи іншої групи слухачів та вимог сучасних децентралізаційних, економічних, політичних, управлінських тощо процесів.

Хоча вказаний принцип є основою для підготовки навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації і за професійною програмою (термін навчання за якою два тижні), коли слухачами є не державні службовці чи посадові особи місцевого самоврядування першого року роботи в органах публічної влади. Однак, слід констатувати, що за останніх три роки кількість замовлень на навчання за такою формою підвищення кваліфікації скоротилася до одиниць. Так, впродовж 2015 за професійною програмою підвищили кваліфікацію всього дві групи - 46 державних службовців місцевих органів виконавчої влади (всього провчилися 1043 особи даної категорії), у 2016 році - 74 особи (три групи представників місцевих органів виконавчої влади) з 825. Посадові особи місцевого самоврядування за професійною програмою у 2015 році не навчалися взагалі, а у 2016 – підвищили кваліфікацію 138 осіб (6 груп слухачів) з 1632 посадовців місцевого самоврядування області.

### *7. Принцип актуалізації результатів навчання*



Принцип актуалізації результатів навчання передбачає термінове застосування на практиці здобутих знань, умінь, навичок.

Важко не погодитися з висловом Конфуція: «Розкажи мені – і я забуду, покажи мені – і я запам'ятаю, залучи мене – і я навчуся, дай можливість навчити іншого – і я прийду до досконалості».

У цьому контексті особливого значення набуває урізноманітнення форм, методів та організації практичних занять, проведення практик, обмінів досвідом, стажувань тощо.

Як правило, на цьому принципі андрагогіки у Хм. Центрі ППК ґрунтуються практичні заняття в комп'ютерних класах. Починали з теми «Основи комп'ютерної грамотності» в групах секретарів сільських, селищних рад до тем «Особливості роботи в мережі Інтернет. Електронні ресурси», «Електронне врядування», «Електронні торги: теорія і практика», які сьогодні читаються всім категоріям слухачів – представникам органів державної влади, місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Робота в комп'ютерному класі дає можливість негайно закріпити отримані знання на практиці й удосконалити свої навички.

Принцип актуалізації результатів навчання також є базовим при роз'ясненні нових положень нормативно-правової бази.

Едгар Дейл у конусі/піраміді навчання відобразив у відсотках ступінь засвоєння матеріалу<sup>129</sup>. Так з прослуханої лекції запам'ятовується 5% матеріалу, з прочитаного тексту – 10%, аудіовізуалізія – 20%, демонстрація відео – 30%, групова/ колективна дискусія дає можливість запам'ятати 50% інформації, обговорення практичного досвіду чи виступ з промовою – 70% і на 90% матеріал засвоюється за умови його негайного застосування на практиці чи викладаючи матеріал іншим.

---

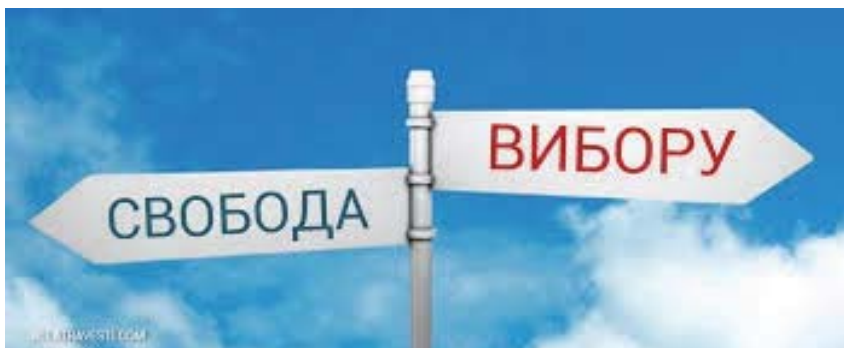
<sup>129</sup>Конус навчання Едгара Дейла [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obucheniepersonal.com/2013/06/edgar-deyl-ob-effektivnosti-obucheniya/>



*Рис. 44 Конус навчання Едгара Дейла*

Цікавим виявився досвід Хмельницького центру ППК з навчання старост об'єднаних територіальних громад. Підвищення кваліфікації відбувалося за програмою тематичного короткострокового семінару «Староста та громадськість: виклики сьогодення» впродовж березня-травня 2017 року, а в серпні-вересні було проведено соціологічне опитування щодо застосування отриманих знань у практичній діяльності (про це повідомлялося кожній групі старост). Крім того були здійснені виїзди працівника центру ППК з оператором одного з місцевих телеканалів в окремі громади і знято відео про кращі практики залучення громадськості до вирішення місцевих проблем. Як результат – старости більш осмислено сприймали матеріал викладачів, детально продумували «де», «коли», «як», «з ким» можна застосовувати отримані знання і з готовністю ділилися своїм досвідом під час Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости», що була організована і проведена Хм. центром ППК 26-27 жовтня 2017 р.

## 8. Принцип елективності навчання



Даний принцип передбачає створення умов та свободи вибору. Тому, хто навчається, надається певна свобода вибору цілей, змісту, форм, методів, джерел, засобів, термінів, часу, місця навчання, оцінювання результатів навчання, а також тих, хто з ним навчається. Здійснювати практику підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади, ґрунтуючись на принципі елективності, в повній мірі фактично неможливо. Адже система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування — це сукупність планових, чітко організованих заходів навчання, які ґрунтуються на рекомендаціях та вимогах Національного агентства України з питань державної служби та Національної академії державного управління при Президентові України. Тому фактори, передбачені принципом як можливі для вільного вибору, є, здебільшого, регламентованими в системі ППК.

Оцінювання результатів навчання слухачами здійснюється під час анонімного заповнення ними анкети в межах соціологічного дослідження «Якість навчально-організаційного процесу в Хм. Центрі ППК». Результати анкетування є джерелом інформації для усунення певних прогалин (недоліків) у роботі Центру задля підвищення якості надання освітніх послуг.

### 9. Принцип проблемно-ситуативної організації навчання



Навчання має будуватися не за предметними, а за проблемними, ситуативними ознаками. Саме так і відбувається під час розроблення навчально-тематичних планів тематичних короткострокових семінарів у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що діють в кожній області. Проблема відображена в назві семінару. Наприклад: «Актуальні питання діяльності служб у справах», «Проблемні питання реалізації норм Закону України «Про запобігання корупції», Електронне декларування», «Проблемні аспекти роботи центрів реабілітації інвалідів та дітей-інвалідів райдержадміністрацій, виконкомів міських (міст обласного значення) рад», «Культура ділового спілкування. Запобігання виникненню конфліктних ситуацій та синдрому «професійного вигорання» тощо.

Проблематика тематичних постійно діючих семінарів має більш загальний характер, наприклад: «Правові та практичні аспекти публічних закупівель в Україні», «Ділова англійська мова», «Зміст та новели Закону України «Про державну службу», «Європейська інтеграція України: реалії та перспективи» тощо.

Принцип проблемно-ситуативної організації навчання та розвитку освітніх потреб вказує на те, що:

- освітній процес вибудовується відповідно до нових освітніх потреб, які виникають у слухачів;

- відбувається відмова від традиційної педагогічної моделі, де основним засобом навчання є передавання знань;

- методи освіти дорослих зорієнтовані на стимулювання мислення, на розвиток його варіативності та багатоплановості, на інтелектуальний пошук тощо.

Проте варто зауважити, що високий рівень регламентації освітнього процесу в Центрах ППК та попереднє планування розкладів занять робить неможливим внесення коректив у них посеред терміну навчання через зміни навчальних пріоритетів слухачів. Така корекція відбувається при плануванні навчання наступного потоку слухачів цієї ж категорії. Також щорічно вносяться зміни відповідно до нових освітніх потреб у зміст професійних програм навчання, на основі яких працюють Центри.

Хоча є випадки, коли зміни є «запланованими». Так, новацією у 2016 році стало те, що навчання за професійною програмою посадових осіб місцевого самоврядування було розбито на два етапи – по п'ять днів у першому та другому півріччі відповідно. Формування навчально-тематичних планів другого етапу відбувалося після вивчення пропозицій слухачів, які пройшли навчання під час першого етапу.

### *10. Принцип вікового підходу*



Фактор біологічного віку має принципове значення для характеру педагогічного впливу в освіті дорослих. Кожній віковій стадії притаманні свої «завдання розвитку». Для періоду дорослості характерним є переростання вікових відмінностей у відмінності індивідуальні (ерудованість, працездатність, комунікабельність тощо).

На жаль, організувати навчання ґрунтуючись на даному принципі в системі ППК майже не можливо, а в Центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації - не реально. Навіть навчання державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування, які перший рік працюють в органах державної влади, місцевого самоврядування не гарантує, що в аудиторії сидітимуть лише молоді люди. Аналогічно, і в групі керівників структурних підрозділів облдержадміністрації не обов'язково будуть ті, кому за сорок. В цьому і специфіка організації навчання (коли потрібно врахувати освітні потреби різновікової категорії слухачів) і підбору викладачів, які зможуть працювати з такою аудиторією.

### *11. Принцип усвідомленості навчання*



Принцип усвідомленості навчання дещо перекликається з принципом актуалізації результатів навчання. Теоретично дотримання даного принципу передбачає усвідомлення і слухачем, і викладачем усіх параметрів процесу навчання та своїх дій щодо його організації. Під час підвищення кваліфікації представників органів публічної влади повне дотримання цього принципу андрагогіки можливе лише за умови використання інтерактивних методів навчання, які передбачають активність обох сторін навчання — викладача та слухача, інакше запланованого результату (засвоєння 80–90 % навчального матеріалу та розвиток креативних практичних навичок) не буде досягнуто.

Якщо ж основним видом занять, які застосовуються у процесі підвищення кваліфікації, є лекція чи тематична зустріч, то усвідомлює необхідність та важливість навчання лише викладач. Саме тому в практиці



підвищення кваліфікації Хмельницького Центру, як правило, застосовуються переважно ті форми та методи навчання, які активізують слухача та роблять його безпосереднім учасником заняття.

Із врахуванням викладеного матеріалу можемо підсумувати, що здійсненню підвищення кваліфікації публічних службовців на засадах андрагогіки перешкоджає низка проблем, серед яких:

- надання пріоритетів методам традиційної педагогіки у підвищенні кваліфікації персоналу органів публічної влади, внаслідок чого навчальна ініціатива слухачів пригнічується, а творчі та рефлексивні здібності не розвиваються;

- пріоритетним завданням, на жаль, залишається надання публічним службовцям певної суми знань (іноді лише інформації) та формування на їх основі вмій та навичок в межах кваліфікаційних характеристик, вимог до фаху тощо;

- неможливість комплексного застосування усіх принципів андрагогіки у практиці підвищення кваліфікації публічних службовців, що обумовлюється специфікою та особливостями функціонування системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- часте неспівпадіння теоретичного змісту принципів андрагогіки із практичними аспектами підвищення кваліфікації публічних службовців;

- неготовність багатьох слухачів та класичних викладачів до організації навчального процесу на принципах андрагогіки.

З метою подолання названих проблем вважаємо за доцільне: збільшити обсяги інформування викладачів, працівників системи перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, слухачів курсів підвищення кваліфікації про теоретичні й практичні засади і переваги андрагогіки; залучати викладачів, які здійснюють підвищення кваліфікації управлінських кадрів, до семінарів типу «Основи андрагогічної майстерності» та забезпечувати підвищення кваліфікації власне викладачів; проводити роботу із адаптації змісту конкретного принципу андрагогіки до практичних особливостей підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади.

*Навчання персоналу органів публічної влади впродовж життя* - це процес набуття знань, умій і навичок для інтелектуального, культурного і

духовного розвитку окремої особистості. Тому кожен має знайти для себе відповіді на питання:

Для чого я навчаюся?

Чи навчаюся я так, як цього вимагає час?

Що мені заважає навчатися?

Що мені допомагає навчатися?

За яких умов я зможу навчатися краще?

Чи достатньо я докладаю зусиль, щоб навчитися?

Тільки чітко визначившись із відповідями на поставлені питання, можна рухатися у напрямку професійного вдосконалення.

### 3.1.3. Ціннісні основи підвищення кваліфікації публічних службовців



Нам всім відома фраза, що по-різному інтерпретується, але сутність її така: «Нещасною є людина, яка живе в часи змін» («Не дай Вам Бог жити в епоху змін», або побажання ворогу: «Щоб ти жив в епоху змін!»). На наш вік, в останні двадцять п'ять – тридцять років, випало чимало змін, і з кожним роком ми продовжуємо реформувати, вдосконалювати, оптимізувати, об'єднувати, децентралізувати, декомунізувати, інтегруватися, знову реформувати й вірити в далеке світле майбутнє. В непрості часи змін ми дещо забуваємо про моральну сутність цінностей, що є основою життя людини і розвитку повноцінної української держави.

Важко не погодитися з тим, що сьогодні для українського суспільства є характерною криза ціннісно-світоглядних засад, яка проявляється у втраті моральних орієнтирів, зростанні девіантної поведінки, збільшенні розпорошеності і диференціації суспільства<sup>130</sup>; властива деформація цінностей та збій ціннісних орієнтацій<sup>131</sup>. Все це, на жаль, призводить до поглиблення моральної та духовної деградації

<sup>130</sup> Гай-Нижник П., Чупрій Л. Національні інтереси, національні цінності та національні цілі як структуроформуючі чинники політики національної безпеки // Гілея. 2014. Вип. 84 (№5). С. 465–471. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2014doc.national\\_interesy.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2014doc.national_interesy.php) (дата звернення 08.05.2017).

<sup>131</sup> Гринчишин Н.І. Проблема духовного та національного відродження українського суспільства: соціально-філософський аспект. URL: <http://eprints.cdu.edu.ua/360/1/N210p094-098.pdf> (дата звернення 08.05.2017).

українського суспільства, девальвації соціальних цінностей, суспільної недовіри та відчуження.

Просте питання, звернене до аудиторії: «Що для вас є найбільшою цінністю в сім'ї, житті, на роботі?» — викликає у неї низку різноманітних емоцій: від здивування до відвертого неприйняття важливості проблематики поставленого питання. Після певного подиву й занурення в думки, невпевнено починають «згадувати», що ж таке цінності... Невже ми знову в початковій школі і говоритимемо про мораль — про добро і зло, про честь і совість, про правду і брехню?! Але за п'ять-сім хвилин спільного обговорення аудиторія змінюється на очах. Адже цінності це те, що ми вважаємо головним у нашому житті. Наші цінності – основа, фундамент життя. Цінності задають нам ціль і напрямок руху, визначають наші відносини в соціумі; вони впливають на наші погляди й сприйняття реальності, на засоби досягнення мети.

В основі життя кожного з нас лежать певні цінності. Щоденна цінність солдата на війні — вижити; цінність викладача — добре навчити студентів; цінність підприємця — успіх; цінність філософа — пошук істини; цінність керівника об'єднаної територіальної громади, міського, селищного, сільського голови, старости — розвиток громади; цінність публічного службовця — розвиток держави... І цей перелік можна продовжувати.

В ідеалі, найбільшою цінністю публічної служби має стати людина — публічний службовець, який в непрості часи відстоювання незалежності, морально-ідеологічної кризи має бути не просто «агентом змін», а й носієм певних цінностей, що допоможуть у досягненні мети. Від ціннісних орієнтирів, моральності, рівня культури, освіченості, професіоналізму публічних службовців залежить результат функціонування інститутів держави. Тому на сучасному етапі державотворення, актуалізація уваги до питання формування ціннісної основи (системи цінностей) діяльності публічних службовців не викликає сумніву.

У різні історичні епохи існували свої уявлення про систему цінностей, про належне та необхідне (обов'язкове) в діяльності людей різних професій, зокрема наділених владними повноваженнями. Проблематиці поєднання високого професіоналізму та високих морально-етичних якостей в управлінських процесах присвячували свої праці вчені з найдавніших часів. *Вивченню цінностей присвячений цілий розділ*

*філософії* — аксіологія. В сучасній Україні з даного питання виділяються праці Т. Василевської, Н. Гончарук, С. Дубенко, О. Денищика, В. Карлової, В. Князева, Н. Костенка, А. Колодного, О. Лазора, М. Логунової, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Ю. Палехи, М. Рудакевич, А. Ручки, С. Серьогіна, С. Чукут, Л. Чупрія, Л. Філіпович та інших.

Аксіологічні засади політики національної безпеки досліджували А. Возженников, П. Гай-Нижник, В. Горбулін, А. Дацюк, С. Здіорук, А. Качинський, В. Ліпкан, О. Литвиненко, Г. Новицький, М. Ожеван, Ю. Опалько, Б. Парахонський, С. Пирожков, М. Розумний, Г. Ситник.

Л. Чупрій вважає, що базові цінності лежать в основі будь-якої ідеології: так, для комунізму ціннісне народовладдя та рівність; для соціал-демократії — свобода, справедливість, солідарність; цінність лібералізму — свобода; консерватизму — незмінність традицій сім'ї, релігії й моралі; цінності націоналізму — нація, релігія, мораль; фашизму — раса, порядок, вищість однієї нації над іншими, право сили. Основою ж відродження української нації мають стати духовні цінності<sup>132</sup>.

На думку В. Карлової саме духовні цінності формують загальнонаціональний суспільний ідеал, єдину національну ідею, загальновизнану ідеологію державотворення, розвинену національну самосвідомість. Однак, у національній свідомості українського суспільства поки що не сформована значуща для всіх громадян України узагальнена система цінностей, без якої важко сподіватися на можливість швидкої національної консолідації<sup>133</sup>. Постає питання — чи можливо в основу об'єднання, консолідації українського народу й відстоювання державності покласти загальнолюдські цінності з акцентом на національну ідентичність.

Виноградова Н. Л., розглядаючи етичні аспекти лідерства на державній службі в період трансформації світоглядних цінностей, наголошує, що формування ціннісно-світоглядної системи соціуму здійснюється найзначнішою мірою в середовищі національної державно-

<sup>132</sup> Чупрій Л. Духовні цінності як основа відродження української нації. URL: [http://sd.net.ua/2009/09/27/dukhovn\\_cnnot\\_jak\\_osnova\\_vdrodzhennja\\_ukranksko\\_nac.html](http://sd.net.ua/2009/09/27/dukhovn_cnnot_jak_osnova_vdrodzhennja_ukranksko_nac.html) (дата звернення 08.05.2017).

<sup>133</sup> Карлова В. Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії // Державне управління: теорія і практика. 2010. № 1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf> (дата звернення 08.05.2017).

управлінської еліти. Сучасна управлінська еліта є досить суперечливим суспільним феноменом, що характеризується значною поляризацією інтересів і цінностей, корумпованістю, відчуженістю від суспільства тощо<sup>134</sup>. Мусимо визнати слабкість національної еліти в цілому.

Однак, навіть за наявності окреслених проблем, реалізація низки реформ продовжується, і втілюють їх в життя державні службовці й посадові особи місцевого самоврядування в кожному регіоні нашої держави. І від сформованої у них системи цінностей, їх рівня компетентності й професіоналізму, їх лідерських якостей залежить ефективність реформ й подальший розвиток громади, регіону, держави.

І знову звернемося до історії – у 1834 році англійський філософ, засновник філософії утилітаризму — Ієремія Бентам вперше ввів поняття «деонтологія» («Деонтологія або наука про мораль») і розробив модель науки про норми професійної поведінки людини наділеної владою, де визначив, що *деонтологія — наука про професійні обов'язки, зокрема про внутрішній імператив обов'язку, про належне та обов'язкове в діяльності професіоналів, наділених владними повноваженнями*<sup>135</sup>. На даному етапі розвитку науки «державне управління» термін деонтологія, на жаль, майже не застосовується. Навчальні дисципліни, на кшталт «Деонтологія публічного службовця», «Деонтологія управлінця» не читаються в системі підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, тоді як, наприклад, «Юридична деонтологія» є програмним предметом всіх українських вишів, що готують правознавців<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Виноградова Н. Л. Етичні аспекти лідерства на державній службі в період трансформації світоглядних цінностей // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. № 1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13vnlts.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13vnlts.pdf) (дата звернення 08.05.2017).

Гаман Т. В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на сучасному етапі державотворення // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2010. № 2. С. 81-86.

<sup>135</sup> Історичні джерела юридичної деонтології як науки і юридичної дисципліни URL: <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/15557/15562/> (дата звернення 07.05.2017).

<sup>136</sup> Гаман Т. В. Деонтологічні засади діяльності державних службовців на сучасному етапі державотворення // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2010. № 2. С. 81-86.

Чітко визначений євроінтеграційний курс вимагає й дотримання публічними службовцями стандартів та *принципів доброго врядування* як загальноєвропейських цінностей, серед яких:

- чесне проведення виборів, представництво та участь;
- дієвий зворотний зв'язок;
- ефективність і результативність;
- відкритість і прозорість;
- верховенство права;
- етична поведінка;
- компетентність і спроможність;
- інноваційність та відкритість до змін;
- сталий розвиток та довгострокове планування (напрацювання стратегії);
- раціональне управління фінансами;
- дотримання прав людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість;
- підзвітність<sup>137</sup>.

Не викликає сумніву, що лише етична публічна служба здатна здійснювати ефективне управління й досягти поваги, підтримки, розуміння і партнерства в досягненні визначних цілей. Демократичне суспільство має піклуватися про те, щоб дії та поведінка публічних службовців були бездоганними. Адже вступаючи на публічну службу громадянин робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності.

Зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей. Цікавими є результати опитувань, проведених Українським центром економічних і політичних досліджень щодо визначення характерних ознак ідеальної влади. Так, 98% опитаних вважають, що влада повинна бути відповідальною, 97,6% — чесною, 96,7% — компетентною, 83,9% — демократичною, 82% — передбачуваною. Такі соціальні очікування означають, що, крім різносторонніх спеціальних знань, умінь і навичок, професійно-необхідних особистих рис і якостей,

---

<sup>137</sup> Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010, 258 с. - С. 49-50.

що відповідають особливому характеру публічної служби, публічний службовець має володіти системою морально-етичних цінностей: чесність, гуманність, відданість суспільним інтересам, відповідальність, добропорядність, толерантність, чесність тощо. Відповідальність, чесність і компетентність отримали майже однакову кількість голосів респондентів, що підтверджує єдність професіоналізму та морально-етичних якостей<sup>138</sup>.

Не менш цікавими були результати соціологічних досліджень, проведених на базі Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі Хмельницький центр ППК). За 26 років діяльності в центрі ППК підвищили кваліфікацію понад 48 тисяч осіб й було проведено 15 соціологічних досліджень і близько 40 опитувань представників управлінських кадрів регіону з актуальних питань державотворення, серед яких: щорічне опитування слухачів щодо якості надання освітніх послуг центром ППК, «Визначення рівня професійної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (опитано 533 респонденти), «Розвиток інформаційного суспільства» (244 респонденти), «Вплив телебачення і радіомовлення на формування суспільної думки та рівень довіри населення до засобів масової інформації» (593 респонденти), «Рівень професійного вигорання державних службовців» (105 респондентів), «Гендерна паритетність в місцевих органах виконавчої влади» (108 опитаних), «Оцінка демократичності та ефективності функціонування органів публічної влади» (94 респонденти), «Староста села/сіл об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення» (180 респондентів), «Морально-ідеологічні аспекти сприйняття корупції державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування» (опитано 783 особи) та інші.

Під час розробки програм досліджень і опитувальників обов'язковими були питання ціннісних основ діяльності публічних службовців. Результати досліджень часом дивували й насторожували, але завжди давали поштовх до пошуку нових підходів у навчанні дорослих.

---

<sup>138</sup> Гаман Т.В. Роль морально-етичних норм і професіоналізму державних службовців у сучасних умовах // Університетські наукові записки. 2009. № 1 (29). С. 366-370. - с. 367.



Важливо відмітити, що одним із результатів досліджень було визнання респондентами необхідності й важливості навчання — отримання не лише нових знань, вмінь, а й практичних порад, «живих рецептів» вирішення існуючих проблем. Мова ведеться про навчання саме в центрі ППК, де навчально-тематичні плани підвищення кваліфікації розробляються під кожену категорію слухачів.

Усвідомлюється цінність навчання впродовж життя, що підтверджують результати соціологічних досліджень. Так, 96-98% респондентів вважають необхідним підвищення кваліфікації і відзначають його високий рівень (щорічні опитування щодо якості надання освітніх послуг хмельницьким Центром ППК). За результатами дослідження «Визначення рівня професійної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» — рівень професійної культури залежить, в першу чергу, від освітнього рівня людини – 48%, загальнокультурного розвитку індивіда — 27% і рівня моральності особи — 25%.

Так, соціологічне дослідження 2005-2006 років щодо розвитку інформаційного суспільства і опитування старост сіл об'єднаних територіальних громад Хмельницької області (2017 рік) засвідчили необхідність подальшої інформатизації, доступу до мережі Інтернет (78% респондентів) і підвищення рівня професійної компетентності у використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (86% опитаних) — з роками відсоток збільшився на 7 і 16 відсотків відповідно.

За останній період набули ще більшої актуальності питання дотримання норм інформаційної культури (важливого компонента не лише культури управління, а й життя соціуму), що охоплює правові (знання основ інформаційного права, інформаційного партнерство, використання, соціальних мереж, баз даних тощо), технічні (використання організаційних і технічних засобів управління), морально-ідеологічні аспекти. Так, якщо у 2010 році («Визначення рівня професійної культури державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (опитано 533 респонденти) інформаційна культура посіла лише п'яту сходинку за значимістю (5,4%) в діяльності управлінця, то в 2013 році — 64% погодилися з необхідністю медіа-освіти («Вплив телебачення і радіомовлення на формування суспільної думки та рівень довіри

населення до засобів масової інформації» (593 респонденти), а в 2015-2017 рр. — понад 70% опитаних просять збільшити кількість годин для розкриття теми «Робота з інформацією в мережі Інтернет» (щорічні опитування щодо підвищення якості надання освітніх послуг).

Неоднозначними були результати соціологічного дослідження «Морально-ідеологічні аспекти сприйняття корупції державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування» (2009 р., опитано 783 особи). Так, на питання, чи існує в Україні та у сфері державної служби морально-ідеологічна криза — 82% респондентів відповіли ствердно, 18% — заперечили. Однак на прохання визначити сучасний рівень моральності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування отримали такі результати: дуже високий — 0,8%, високий — 4,3%, середній — 7,2%, низький — 31%, в стані руйнації — 19 відсотків. Вражає відсоток респондентів — 37,7%, які не змогли визначитися щодо рівня моральності державних службовців й посадових осіб місцевого самоврядування. Якщо порівняти відповіді на перше і друге питання, то, в цілому, опитані визнали, що морально-ідеологічна криза існує, а от що кожен з них причетний до цієї кризи - більше третини респондентів не змогли визнати. Великою мірою, соц. дослідження в окремому регіоні відображають загальнодержавні тенденції — про проблему говоримо, а відповідальних за її виникнення й подолання немає.

На думку респондентів, рівень моральності державних службовців й посадових осіб місцевого самоврядування залежить від: внутрішніх переконань людини — 62%; матеріального рівня життя — 30%; політичної ситуації в державі — 18%; загальносуспільних настроїв — 11% (було запропоновано обрати декілька варіантів відповідей).

Респондентам також було запропоновано визначити найоптимальніші шляхи подолання морально-ідеологічної кризи в Україні. Результати засвідчили: переважна більшість опитаних переконані у тому, що подолання морально-ідеологічної кризи можливе при забезпеченні гідного матеріального рівня життя в громадянській спільноті (58 відсотків). Інші запропоновані варіанти відповідей набрали таку кількість голосів: заміна діючої політичної та управлінської еліти — 25,3%, заміна ментальних установок українського народу — 12,5%, самовизначення народу та впровадження зорієнтованої на це політики —

8%, формування самобутньої суспільної свідомості — 6,4%, активна підтримка, розвиток та пропагування національного творчого здобутку — 5 відсотків. Цифри говорять самі за себе. Слід відмітити, що процеси децентралізації дещо змінюють картину і опитування старост об'єднаних територіальних громад у 2017 році дали інші результати — на перші позиції вийшли морально-ідеологічні й національні чинники.

«Народна єдність — шлях до процвітання!» — саме це гасло було визнано таким, що відображає українську національну ідею.

Заслужують на увагу і результати опитування сільських, селищних голів Хмельницької області, які підвищували кваліфікацію в Хмельницькому центрі ППК за програмою тематичного короткострокового семінару «Добре врядування та лідерство на місцевому рівні» (2015 рік) щодо визначення цінностей місцевого самоврядування. Основною цінністю була визнана людина, адже всі зміни, реформи заради людей. Розвиток громади; професіоналізм; законність; патріотизм; єдність бачення, неупередженість; прозорість діяльності, підзвітність, відкритість; пріоритетність інтересів громади; партнерство; спадкоємність; служіння — саме в такому порядку були визначені цінності місцевого самоврядування.

Неможливо досягнути високих стандартів діяльності на місцевому рівні, якщо «правильні» цінності не поділяють всі мешканці громади. Завдання керівників-лідерів — сприяти зміцненню «справжніх» та спільних цінностей серед усіх зацікавлених сторін на рівні окремої територіальної одиниці. Керівники не зможуть забезпечити ефективної участі громадян, якщо вони не будуть справді вірити в те, що громадяни можуть принести користь. Громадські організації не поспішатимуть співпрацювати з органами державної влади й місцевого самоврядування, якщо вони бачитимуть, що проголошені цінності — це лише слова.

Також під час опитування були визначені *«вічні» цінності* (гуманність, порядність, справедливість, знання, довіра, моральність, мудрість, патріотизм, чесність) та цінності, що стосуються *дотримання законодавства* (чітка відповідність дій законодавству, легітимність, дотримання етичного кодексу поведінки, виконання посадової інструкції, прозорість норм та інструкцій); *життя колективу* (взаємодопомога, ввічливість, взаємопідтримка, наставництво, дружність, згуртованість, співпраця, цілісність); *безпосередньої діяльності* (акуратність,

вимогливість, відповідальність, вчасність, дисциплінованість, організованість, високий рівень професіоналізму, результативність, освіченість); *взаємовідносин з людьми* (комунікабельність, тактовність, стриманість, неконфліктність, коректність, толерантність, неупередженість); *особистості керівника* (організаторські здібності, мудрість, чесність, позитивний настрій, професійність, вміння вирішувати проблеми, доброзичливе ставлення до підлеглих).

Як бачимо, загальноєвропейські цінності доброго врядування на місцевому рівні й цінності, що були визначені посадовими особами місцевого самоврядування Хмельниччини, багато в чому схожі і пересікаються. Однак різниця в тому, як вони реалізуються в Україні і в країнах ЄС.

Підсумовуючи наведене, можемо визначити, що професійна етика публічних службовців — це мистецтво реалізації загальнолюдських цінностей, моральних норм і принципів поведінки під час виконання своїх професійних обов'язків із врахуванням особливостей публічної служби<sup>139</sup>.

На сьогодні важливим є прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», подальше впровадження закону «Про державну службу», розробка проекту Закону України «Про добродесну поведінку публічних службовців» тощо. Однак важко не погодитися з думкою В. Куйбіди та О. Хорошенюк, що «негативною особливістю є суттєве невиконання вимог практично усіх документів щодо організації публічної служби за увесь період відновлення незалежності України. На часі розробка адекватного механізму організації виконання в державі норм діючих нормативно-правових актів»<sup>140</sup>.

Окремої уваги заслуговує адаптація досвіду організації публічної служби в державах ЄС, який довів важливість не лише системного, а й поведінкового підходу, що передбачає більш глибокі зміни систем стимулювання діяльності та навчання публічних службовців, де кар'єрний ріст напряму залежить від рівня компетентності.

---

<sup>139</sup> Гаман Т.В. Підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців: ціннісний аспект / Т.В. Гаман // Часопис Хмельницького університету управління та права "Університетські наукові записки". - 2017. - № 64. - С. 73-85.

<sup>140</sup> Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010, 258 с. – С.163.

Також, не втрачає своєї актуальності питання оцінки результатів навчання/підвищення кваліфікації публічних службовців у системі підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, й питання зміни самої парадигми навчання в післядипломній освіті — де освіта не лише процес, а результат — високий рівень компетентності.

Слід відновити інститут наставництва, досвід (професіоналізм, компетентність, відповідні знання, мудрість, вміння знайти консенсус тощо) плюс молодість (енергійність, бажання швидких змін) — запорука успіху. Майбутнього без минулого не може бути. «...Країні пропонують чекати, коли владні посади заповняться виключно відповідальними людьми, які дбатимуть лише про суспільне благо. Це не відповідь. Це марнування часу, яке загрожує втратою шансів для країни і її громадян (2008 р.)»<sup>141</sup>. Необхідно діяти сьогодні і зараз.

Важливим є усвідомлення публічним службовцем значимості власної цінності як суб'єкта змін, розуміння ними, що «ніхто нічого за нас і для нас не зробить, якщо ми самі не усвідомимо важливість змін і нашої ролі в них».

Досягти вершин професіоналізму і сформувати нову систему цінностей неможливо без певних знань, постійного самовдосконалення й розвитку — навчання впродовж всього життя. Тому утвердження гуманістичних засад у підготовці, підвищенні кваліфікації публічних службовців, посилення значення морально-етичних, культурно-історичних настанов і формування системи національних цінностей (які разом з національними інтересами та національними цілями є структуроформуючими чинниками політики національної безпеки<sup>142</sup>) на основі загальноцивілізаційних цінностей залишається вкрай актуальним завданням у процесі розвитку держави й інституту публічної служби.

---

<sup>141</sup> Рубан Ю. Г. Конституція для України, а не Україна для конституції // Стратегії, що творять Україну: Інформаційно-презентаційне видання Національного інституту стратегічних досліджень. За заг. ред. д. е. н. , проф., член. кор.-та НАН України О. С. Власюка. Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. 532 с. - С.35.

<sup>142</sup> Гай-Нижник П., Чупрій Л. Національні інтереси, національні цінності та національні цілі як структуроформуючі чинники політики національної безпеки // Гілея. 2014. Вип. 84 (№5). С. 465–471. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2014doc.national\\_interesy.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc/2014doc.national_interesy.php) (дата звернення 08.05.2017).

## МЕТОДИЧНІ РОЗРОБКИ

### ТРЕНІНГ «ДЕМОКРАТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»



Розвиток незалежної держави, становлення громадянського суспільства вимагає переосмислення значимості і ролі особистості. Одним із викликів сьогодення є питання розвитку лідерства в управлінні державою, а саме формування лідерської свідомості, лідерського мислення, лідерської відповідальності та лідерських якостей у кожного громадянина, який вболіває за свою громаду, місто, регіон і країну.

У процесах оновлення системи державного управління, зокрема децентралізації влади, зміни територіального устрою, реформування системи місцевого самоврядування, модернізації служби в органах місцевого самоврядування особливої значимості набуває формування лідерських компетентностей у голів, старост об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських голів.

Сучасне демократичне лідерство в місцевому самоврядуванні пов'язане зі спроможністю:

- визначати та давати відповіді на виклики, які постають перед громадою,
- розбудовувати інституційний потенціал органу місцевого самоврядування,
- повністю використовувати потенціал персоналу,
- ефективно співпрацювати з партнерами та зацікавленими сторонами у такий спосіб, який забезпечить високі стандарти роботи органу місцевого самоврядування,

- надання послуг населенню,
- економічного та соціально-культурного розвитку громади.

*Мета тренінгу:* підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування - (голів, старост об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних голів, посадових осіб місцевого самоврядування, які перший рік працюють в органах місцевого самоврядування).

*Завдання тренінгу:* сприяти посиленню спроможності голів, старост об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних голів ефективно й відповідально реалізовувати свої повноваження та вести за собою громаду у період реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади за умов обмеженості у часі та ресурсах.

*Очікувані результати:*

- формування і розвиток у посадових осіб місцевого самоврядування (голів, старост об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних голів) такої громадянської компетентності, як демократичне лідерство;
- формування у посадових осіб місцевого самоврядування мотиваційної потреби у постійному самовдосконаленні, вмінні самостійно вчитися й розвиватися.

Учасникам навчання в інтерактивному режимі із застосуванням тренінгових технік буде презентовано бачення впровадження доброго врядування на місцевому рівні. Вони розглядатимуть виклики, що постають перед громадами / органами місцевого самоврядування та дізнаються, як демократичне лідерство може допомогти подолати зазначені виклики.

*Категорія слухачів:* голови, старости об'єднаних територіальних громад, сільські, селищні голови.

*Термін навчання:* програма розрахована на 8 годин.

Програма тренінгу розроблена науково-педагогічним працівником Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій із врахуванням методології Академії лідерства Ради Європи (розробник - Джон Джексон, експерт Ради Європи, в рамках Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»), методичних рекомендацій швейцарсько-

українського освітнього проекту DOCCU «Розвиток громадянських компетентностей в Україні»<sup>143</sup>.

*Програма тренінгу*  
«Демократичне лідерство для місцевого самоврядування»

Час	Тема заняття	Завдання	Методологія
1	2	3	4
10.00–10.15	Відкриття семінару	Загальний вступ до програми, роз'яснення її мети, завдань та правил проведення тренінгу	
10.15–11.00	Знайомство	<i>Кожен учасник називає своє ім'я, ким мріяв бути у дитинстві і визначає одним словом, що для нього означає поняття «лідерство»</i>	Тренер фіксує на дошці (фліпчати) визначення поняття «лідерство», що наводять учасники тренінгу
11.00–11.45	Тема 1. Лідерство. Успішна місцева влада. Виклики доброго врядування.	Розглядається парадигма Доброго врядування та роль органів місцевого самоврядування / місцевої влади у впровадженні Доброго врядування	Презентація та обговорення питань лідерства та доброго врядування. <i>Роздатковий матеріал:</i> Сучасне лідерство для сучасної місцевої влади - лідерство для доброго врядування (роздруковані слайди презентації)
11.45–12.00	Перерва		
12.00–12.45	Тема 2. 12 принципів доброго врядування.	Аналіз принципів доброго врядування в малих групах. Обговорення результатів роботи груп. Ознайомлення з текстом Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Перегляд відео «12 принципів доброго врядування на місцевому рівні» <a href="https://www.youtube.com/watch?v=75RCUFtSMRw">https://www.youtube.com/watch?v=75RCUFtSMRw</a>	Робота в групі по 2-3 особи. Кожна група отримує завдання з розкриття змісту одного з 12 принципів доброго врядування <i>Роздатковий матеріал:</i> Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. 12 принципів доброго врядування (на форматі А3)
12.45–13.45	Перерва на обід		
13.45–14.30	Тема 3. Цінності успішного управління на місцевому рівні – цінності лідерства.	Обговорення з групою питання цінностей. Визначення й порівняння ідеальних та реальних цінностей. Визначення й обґрунтування цінностей, що складають основу якісного надання послуг на місцевому рівні	Індивідуальна та групова робота із визначення ключових базових цінностей, що складають основу для забезпечення доброго місцевого врядування, а також взаємозв'язку між ними. <i>Роздатковий матеріал:</i> Цінності успішного врядування на рівні громади. Методика діагностики реальних і бажаних цінностей організації (об'єднаної територіальної громади, сільської, селищної ради)

<sup>143</sup>Гаман Т.В. Сучасне демократичне лідерство для місцевого самоврядування // Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Збірник методичних матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / за заг.ред. Н.Г. Протасової, Ю.О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – 308 с. – С. 181-186.



14.30-15.50	Тема 4. Планування сценарію	Навчаємось використовувати інструмент планування сценарію для стратегічного планування	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інтерактивна презентація з тематики стратегічного мислення та діяльності.</li> <li>2. Робота в малих дискусійних групах з обговорення слабких сторін типового процесу стратегічного планування.</li> <li>3. Самооцінка. Робота в малих дискусійних групах з підготовки можливого сценарію для певного органу місцевого самоврядування / громади та обговорення кроків, які потрібно зробити, щоб реалізувати цей сценарій.</li> <li>4. Презентація роботи кожної групи</li> </ol>
15.50-16.05	Перерва		
16.05-16.50	Тема.5. Самооцінка керівника. Преференції лідерства Тема 6. Навчання на практиці. Стратегія саморозвитку лідера. (Теми 5-6 на самостійне опрацювання)	Виконуємо завдання з самооцінки власних лідерських якостей.	<p>Персональне виконання учасниками завдання на самооцінку та наступне обговорення результатів.</p> <p>Роздатковий матеріал: Анкета «Самооцінка керівника. Преференції лідерства»</p>
16.50-17.35	Закриття семінару-тренінгу. Підведення підсумків	<p>Завдання на повторення пройденого матеріалу - пригадати вправи, тематику, основні висновки навчання.</p> <p>Заповнення анкети про якість організації навчального процесу, висловлення пропозицій</p>	Кожний учасник перелічує ключові моменти навчання, що запам'ятались протягом дня. Тренер забезпечує проведення інтерактивного обговорення результатів навчання

*Рекомендації організаторам навчання.* У програмі одноденного семінару-тренінгу розглянуто лише декілька тем, що спрямовані на формування компетентностей демократичного лідерства, саморозвитку, самоосвіти, самооцінки посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, дана програма може бути розширена й наповнена іншими темами<sup>144</sup>, серед яких:

<sup>144</sup>На основі тренінгової методики «Академії лідерства» (розробник - експерт Ради Європи - Джон Джексон; в редакції Іванни Ібрагімової (Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні»).

ТЕМА	МЕТА
Бенчмаркінг ефективного органу місцевого самоврядування. (Бенчмаркінг лідерства)	Вивчити, як використовувати бенчмаркінг ( <i>процес пошуку стандартного чи еталонного, ефективнішого органу місцевого самоврядування з метою порівняння із власним та переймання його найкращих методів роботи</i> ) для визначення завдань, які стоять перед органом місцевого самоврядування та громадою.
Бачення різних перспектив розвитку громади	Вивчити, як сприймається ситуація з точки зору різних учасників процесу.
Традиційне використання владних повноважень	Вивчити взаємозв'язки між позитивними та негативними аспектами традиційного використання владних повноважень.
Гендерні особливості лідерства	Усвідомити та зрозуміти цінність різних сильних сторін чоловічого та жіночого лідерства, які взаємодоповнюють один одного.
Взаємодія в групі	Вивчити, як люди різними способами взаємодіють з іншими, і як, відповідно, управляти цими процесами взаємодії.
Планування сценарію розвитку громади, регіону	Уявити, яким може в ідеалі стати орган місцевого самоврядування та громада через 5-10 років та визначити кроки, які потрібні для того щоб досягти цього.
Дієві управлінські підходи та установки. Перехід до сучасного типу мислення	Усвідомити зміну уявлень про лідерство, сучасне розуміння лідерства та установок, що впливають на ефективну результативну діяльність.
Дієва командна робота	Розібрати причини, які робить багато команд не ефективними та навчитись тому, як підвищити стандарти командної роботи.
Застосування методів управління з орієнтацією на результати діяльності у місцевому самоврядуванні	Зрозуміти важливість та ризики управління, орієнтованого на результат, і те, як використовувати індикатори для забезпечення розвитку місцевого самоврядування.
Підвищення якості роботи персоналу	Зрозуміти, як можна покращити ключові навички персоналу, які є головними для високої якості роботи органу місцевого самоврядування.

Вибір правильного стилю лідерства	Проаналізувати різні лідерські стилі – їх переваги та ризики – і те, який стиль застосовувати у певній конкретній ситуації.
Соціальний капітал	Дізнатись, як і чому органи місцевого самоврядування мають розбудувати соціальний капітал в їх громадах.
Організаційна культура	Зрозуміти важливість культури для розвитку та навчитись тому, як підвищувати її рівень.
Організації, відкриті до навчання	Усвідомити важливість навчання для досягнення вищого ступеню розвитку і те, як сприяти розвитку навчання в органі місцевого самоврядування.
Інноваційне мислення. Впровадження інновацій	Зрозуміти цінність інноваційного мислення та використання інновацій для запровадження змін.
Дорожня карта для створення динамічного органу місцевого самоврядування	Навчитись бачити загальну картину діяльності громади та її органу місцевого самоврядування, їх фундаментальні завдання та зв'язок між цими завданнями і, відповідно, враховувати всі існуючі фактори під час впровадження новацій.
Міжмуніципальне співробітництво (ММС)	Зрозуміти важливість міжмуніципального співробітництва для впровадження доброго врядування, його ризики та стратегії ефективного впровадження.
Участь громадськості	Обґрунтувати й зрозуміти цінність участі громадськості та механізмів сприяння розвитку.
Навички фасилітації / сприяння	Зрозуміти важливість навичок фасилітації / сприяння та підвищення персональної компетенції.
Ефективна комунікація. Комунікація між інституціями та між людьми	Навчитись застосовувати та розвивати високі стандарти внутрішньої / зовнішньої, формальної / неформальної, горизонтальної / вертикальної комунікації. Зрозуміти важливість публічного спілкування та комунікації.

Лідерство завдяки емоційному інтелекту.  
Уміння досягнути згоди

Зрозуміти роль, значення та важливість емоційного інтелекту та його вплив. Навчитись та усвідомити, як використовувати емоції для розвитку та пошуку консенсусу.

Розвиток самоконтролю

Дізнатись, як самоконтроль впливає на лідерські якості та допомагає долати перепони. Розглянути питання особистого використання інструменту самоконтролю.

Місцева підзвітність і прозорість

Зрозуміти, як місцева підзвітність може допомогти у досягненні органом місцевого самоврядування вищого рівня розвитку та про шляхи її посилення. Розвиток низки стандартів діяльності органу місцевого самоврядування для забезпечення більш високого рівня підзвітності і прозорості

Список рекомендованих джерел:

1. Акулов-Муратов В.В. Підготовка управлінців в незалежній Україні: історія, сучасний стан та необхідні системні зміни / В.В. Акулов-Муратов, В.В.Тертичка // Хвиля, 01.02.17 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hvylya.net/analytics/society/pidgotovka-upravlintsiv-v-nezalezhniy-ukrayini-istoriya-suchasniy-stan-ta-neobhidni-sistemni-zmini.html>.Алюшина Н. Лідерство в умовах змін [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://alyushina.com/lider\\_usl\\_izm.html](http://alyushina.com/lider_usl_izm.html).
2. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія / К.О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
3. Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг.ред. В.А.Гошовської, Л.А.Пашко, А.К.Гука. – Х.: Фактор, 2015. – 88 с.
4. Гайдученко С. Оцінювання рівня лідерства керівників нижчої ланки у сфері державної служби / С. Гайдученко // Вісник державної служби. – 2012. - №3. – С. 26-29.
5. Грищенко Т.Б. Етика ділового спілкування: навч. посібник / Т.Б.Грищенко, С.П.Грищенко, Т.Д.Іщенко, Т.Ф.Мельничук, Н.В.Чуприк, Л.П.Анохіна; за редакц. Т.Б.Грищенко, Т.Д. Іщенко, Т.Ф. Мельничук. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 344 с.
6. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Збірник методичних матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / за заг.ред. Н.Г. Протасової, Ю.О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – 308 с.
7. Грузинська І. Особливості міжособистісної взаємодії між керівником і підлеглими на державній службі / І. Грузинська // Вісник державної служби. – 2012. - №2. – С. 43-47.
8. Декальчук П. Функції управління персоналом в органах місцевого самоврядування / П.Декальчук // Вісник державної служби. – 2012. - № 1. – С. 40-43.

9. Калошин В. Емоційний інтелект – важливий показник ефективної діяльності управлінця / В. Калошин // Вісник державної служби. – 2008. - №1. – С. 34-41.

10. Константинова В. Культура поведінки державного службовця / В. Константинова // Вісник державної служби. – 2011. - №1. – С. 70-73.

11. Куйбіда В.С. Організація публічної служби в Україні [Текст] : монографія / В.С. Куйбіда, О.В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський : видавець ПП Зволейко Д.Г., 2016. – 272 с.

12. Лахижа М.І. Проблеми мотивації державних службовців до підвищення рівня їх професійної компетентності / М. І. Лахижа // Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип.1 (24) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_01\(24\)/22.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/22.pdf).

13. Лімаренко О. Професіоналізм державних службовців у контексті модернізації державної служби / О. Лімаренко // Вісник державної служби. – 2012. - №3. – С. 48-51.

14. Міщисин В. Регіональне лідерство в державному управлінні. Особливості проявів окремих формальних та неформальних інститутів/ В. Міщисин // Вісник державної служби. – 2014. - № 1. – С. 45-52.

15. Організаційна культура: навч.-метод. посібник / Уклад.: Т.Е. Васина, В.М. Князєв, А.В. Ліпенцев. - К.: НАДУ, 2007. – 31 с.

16. Пашко Л. Виклики сьогодення та управлінське лідерство на державній службі: сутність, роль, значення / Л. Пашко // Вісник державної служби. – 2012. - №1. – С. 31-35.

17. Психолого-управлінські особливості лідерства: навчально-методичний посібник / О.Г. Гуменюк – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – 2013. – 70 с.

18. Рачинський А.П. Особливості стратегічного управління персоналом органів державної влади в умовах сучасних кризових ситуацій [Текст] / А.П. Рачинський // Інвестиції: практика та досвід. - 2010. - № 1. - С. 74-78.

19. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / [С.М. Серьогін, Є.І. Бородин, Н.А. Липовська та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 112 с.

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

21. Саєнко О. Лідерство на державній службі: досвід Канади для України / О. Саєнко // Вісник державної служби. – 2011. - № 2. – С. 13-16.

22. Толкованов В. Розвиток лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як один з пріоритетних напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні / В. Толкованов // Вісник державної служби. – 2012. - №1. – С. 6-9.

23. Траверсе О.О. Політична модель українського соціуму: від керівництва до лідерства / О.О.Траверсе // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України. – К., 2007. – Вип. 35. – С. 336–347.

24. Управлінське лідерство: колективна монографія / За заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с.

25. Формування регіонального лідера: виклики сьогодення: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (м. Хмельницький, 1-2 березня 2013 року). – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – 222 с.

26. Формування регіонального лідера: навчання впродовж життя: Навчально-методичний посібник / За заг. ред. Баюка М.І., Гаман Т.В. – Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. – 311 с.

27. Ярмистий М. Підвищення кваліфікаційного рівня службовців органів влади: зміна парадигм / М. Ярмистий // Вісник державної служби. – 2012. - №1. – С. 44-47.

## ПРИКЛАД РОЗРОБКИ, ОФОРМЛЕННЯ ТА ОПИС РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ

### «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення»

Про проектну діяльність написано чимало посібників та розроблено відповідних навчальних програм, проте дана тема не втрачає своєї актуальності. За різними джерелами приблизна кількість прийнятих до розгляду проектних пропозицій становить 15-20 відсотків від кількості поданих. Перед тим як навести приклад оформлення й реалізації окремого проекту пропонуємо замість вступу декілька узагальнень.

Отже, проект – це детально сплановане розв'язання проблеми; тимчасова справа, що є засобом або ж інструментом для здійснення зміни; комплекс заходів, спрямованих на досягнення чітко визначених цілей у передбачені терміни, при використанні призначених на це відповідних фінансових ресурсів.

По великому рахунку, проект є складовою частиною стратегії розвитку організації, громади тощо. План дій стратегії можна розглядати як сукупність проектів, за допомогою яких реалізуються обрані організацією/громадою пріоритети розвитку. Більшість проектів здійснюється для досягнення стійкого, довготривалого результату.

Основні поняття, які використовуються при підготовці проектів:

- *грант* – кошти, техніка або щось інше, що безповоротно передається донором (фондом, корпорацією, державною установою або приватною особою) некомерційній організації або приватній особі для виконання конкретної роботи;
- *донори* (грантонадавачі, меценати, спонсори) – приватні особи або організації, які розглядають заявку щодо підтримки програми (проекту); усі, хто надає будь-яку фінансову допомогу;
- *заявка* – письмове звернення з проханням про виділення гранту, яке має переконати донора вкласти гроші саме у Ваш проект;
- *заявники* – приватні особи або установи, які подають заявки на грант;



- *програма* – сукупність проектів, пов'язаних єдиною метою та змістом (наприклад, в межах одного стратегічного пріоритету (орієнтація на певну великомасштабну ціль);

- *фандрейзинг* – пошук фінансових ресурсів на розвиток і співробітництво;

- *грантрайтинг* – уміння/мистецтво написання проектів.

Для проектів як діяльності характерна циклічність. За методикою Європейської Комісії цикл проекту поділяється на п'ять фаз, а саме:

1. *Програмування* – розробляються програмні основи для реалізації проекту (ця фаза відбувається на рівні грантодавця).

2. *Ідентифікація* – здійснюється аналіз проблеми, що потребує вирішення; визначається мета, до якої прагнемо; планується перелік заходів для впровадження; визначаються зацікавлені сторони даного проекту.

3. *Формулювання* – це фаза, на якій формуємо проект, планується його структура, заходи, хід, засоби і бюджет.

4. *Запровадження* – реалізація проекту.

5. *Оцінювання* – оцінюються й підсумовуються результати проекту, напрацьовуються висновки, які слугуватимуть підґрунтям для розробки наступних проектів.

Цикл замикається і одночасно є стартовим пунктом наступного циклу чергового проекту.

За якими характерними рисами відрізняють проект від інших видів діяльності?

1). Проект спрямовується на розв'язання виокремленої проблеми в обмеженому часі і просторі (чітко окреслені початок і кінець; реалізуються у визначеному місці та в певному контексті).

2) Проект - результат командних, колективних зусиль, що запроваджується в межах визначених ресурсів.

3) Проекту характерні послідовність і взаємонаступність, неповторність і унікальність.

Слід звернути увагу на *типові недоліки проектних пропозицій*, які можна розділити на формальні та змістовні.

До *формальних* відносять:

- пропозиція не відповідає формату;
- немає всіх потрібних додатків;
- бюджет містить позиції, які не фінансуються з коштів програми;

- цілі проекту не відповідають цілям програми донора;
- пропозиції подано після визначеного терміну;
- недостатня кількість екземплярів;
- пропозицію прислали оформленою не належним способом;
- надто довгий або взагалі не окреслений час реалізації;
- надто малий власний внесок або взагалі відсутній.

Відповідно до *змістовних* відносять такі:

- неточно сформульовані цілі і результати проекту, непридатні до вимірювання;
- незрозуміло окреслений обсяг відповідальності і ролі окремих параметрів;
- незрозуміло розкрита життєздатність проекту;
- бюджет не відповідає описаній діяльності;
- нечітко окреслено, що фінансують з окремих джерел.

При заповненні аплікаційної форми проекту потрібно пам'ятати про золоте правило – точність дотримання кожної вимоги донора! Цього правила маємо дотримуватись і при реалізації проекту.

Після коротких узагальнень перейдемо до детального й поетапного ознайомлення з практикою підготовки та реалізації проекту. Спочатку готується *Проектна пропозиція*, в якій прописуються назва Проекту, партнери, назва організації – виконавця проекту та її повні контактні дані (адреса, телефони, електронна пошта), визначається відповідальна особа (офіційний представник) та її контактні дані.

У проектній пропозиції також детально прописується *концепція Проекту*, яка містить такі складові, як:

- обґрунтування проекту (опис проблеми, причин її виникнення та запропонованих в проекті варіантів її вирішення);
- визначення зацікавлених сторін (стейкхолдерів), мети, цілей / завдань Проекту, цільових груп, дати початку реалізації проекту та його тривалості;
- попередній опис етапів реалізації Проекту, очікуваних результатів (короткострокових / довгострокових);
- опис партнерів та їх ролі в проекті;
- визначення індикаторів оцінювання проекту (кількісних / якісних), інструментів моніторингу виконання проекту (анкетування учасників, інтерв'ю, експертне опитування, аналіз використання отриманих знань на практиці тощо);

- окреслення можливих ризиків невиконання проекту / недосягнення результатів проекту, способів забезпечення сталості результатів проекту;

- зазначення загальної вартості проекту (особливості фінансування проекту та деталізація витрат подається в розділі «Бюджет проекту»).

До Вашого розгляду пропонуємо приклад оформлення проектної заявки та опис реалізації проекту «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення», який впроваджувався Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій на теренах Хмельницької області протягом січня-листопада 2017 року.

### *Проектна пропозиція*

Назва проекту:	Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення
Партнери проекту:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Хмельницький центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;</li> <li>– Хмельницька обласна державна адміністрація;</li> <li>– Хмельницька обласна рада;</li> <li>– Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні</li> </ul>
Назва організації – виконавця:	Хмельницький центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
Адреса організації, контактні дані:	Україна 29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану,8; тел. /факс (0382) 79-59-72, тел. (0382) 71-81-44, 70-14-70, e-mail: <a href="mailto:cpk-metod@univer.km.ua">cpk-metod@univer.km.ua</a> , <a href="mailto:cpk@univer.km.ua">cpk@univer.km.ua</a>
Відповідальна особа (офіційний представник):	директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
Контактні дані відповідальної особи:	тел. /факс (0382) 79-59-72, моб. 067 2921049 e-mail: <a href="mailto:cpk-metod@univer.km.ua">cpk-metod@univer.km.ua</a> , <a href="mailto:cpk@univer.km.ua">cpk@univer.km.ua</a>

## Концепція проекту

1. Загальний контекст/ Обґрунтування проекту (до 300 слів). Опис проблеми, причин її виникнення та запропонованих в проекті варіантів її вирішення, визначення зацікавлених сторін (стейкхолдерів)

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави, з урахуванням чітко визначеного євроінтеграційного курсу, реформування та розвитку місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Слід відзначити, що сьогодні система місцевого самоврядування не в повній мірі задовольняє потреби українського суспільства. У більшості територіальних громад вона не забезпечує створення комфортного життєвого середовища необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання доступних та якісних публічних послуг тощо.

Світовий досвід доводить, що кожна реформа потребує своїх виконавців та глибокого розуміння ними суті реформування. Без цього будь-яка, навіть найліпше підготовлена, реформа приречена на провал.

У 2015 році Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» була введена на законодавчому рівні посада *старости*.

Староста - лідер, якому громада села виказала свою довіру і підтримку. Це нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того щоб інтереси всіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах були належним чином представлені.

Саме старости разом з головами новостворених об'єднаних територіальних громад є виконавцями реформи місцевого самоврядування. Сьогодні їм необхідно докласти максимум зусиль для того, щоб об'єднати членів своєї громади навколо прогресивних ідей і задумів, повернути віру у доцільність проведення реформ, залучити громадськість до прийняття рішень, врахувавши при цьому і інтереси громади в цілому, і кожного її жителя зокрема. Тому старостам потрібно володіти певними знаннями, уміннями і навичками необхідними для роботи з громадськістю.

Формування життєздатних громад є складним і тривалим процесом, від успішності якого залежатиме якість життя мешканців громад і ефективний розвиток територій. Процес цей має багато складових, серед яких безперервний процес навчання, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування і, особливо, старост об'єднаних територіальних громад як нової інституції в системі місцевого самоврядування.

*Стейкхолдери:* жителі сіл, селищ / громада, представники громадянського суспільства, старости, органи державної влади та місцевого самоврядування, потенційні інвестори

2. Загальна мета проекту:
- поглиблення знань з основ нормативно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад і інституту старост; розширення знань, вмінь, навичок роботи старост із громадськістю сіл, селищ, міст; використання в роботі старост інформаційно-комунікаційних технологій; визначення можливих варіантів подолання проблем в роботі старост з громадськістю; наведення експертних оцінок й практичних порад; обмін досвідом
3. Цілі / завдання проекту:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- поглиблення знань з основ нормативно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад і інституту старост;</li> <li>- розширення знань, вмінь, навичок роботи старост із громадськістю сіл, селищ;</li> <li>- використання в роботі старост інформаційно-комунікаційних технологій;</li> <li>- визначення можливих варіантів подолання проблем в роботі старост;</li> <li>- наведення експертних оцінок й практичних порад.</li> </ul>
4. Цільова група:
старости об'єднаних територіальних громад Хмельницької області (180 осіб)
5. Дата початку реалізації проекту та його тривалість:
січень 2017 року; січень-листопад 2017 року
6. Етапи проекту:
<p><b>I етап</b> – підготовчий (січень - березень 2017 р.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Підготувати списки старост об'єднаних територіальних громад для їх навчання у 2017 році.</li> <li>2. Розробити та розповсюдити серед старост анкету для вивчення їх пропозицій щодо змісту тематичних короткострокових семінарів щодо організації роботи з громадськістю, інших питань роботи старост в об'єднаних територіальних громадах. Узагальнити отримані пропозиції.</li> <li>3. Підготувати план презентації програми навчання старост об'єднаних територіальних громад області за участі Фонду Ганса Зайделя.</li> <li>4. Розробити програму (навчально-тематичний план) тематичних семінарів з підвищення кваліфікації та професійної компетентності старост об'єднаних територіальних громад.</li> <li>5. Підібрати викладачів, організувати розробку презентацій, навчально-методичних матеріалів за тематикою семінару.</li> <li>6. Забезпечити фото, аудіо, відео, технічний, дидактичний супровід проведення семінарів.</li> <li>7. Підготувати зміст науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки».</li> <li>8. Розробити кошторис фінансових, матеріально технічних затрат на підготовку та проведення навчальних заходів з реалізації програми підвищення кваліфікації старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області.</li> </ol>

**II етап – основний** (реалізація програми проведення навчальних, інформаційних, науково-методичних заходів)(березень 2017 р. – жовтень 2017 р.)

1. Проведення 14 березня 2017 року ознайомчого семінару в рамках проекту «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення».

Підписання Протоколу намірів про співробітництво між Хмельницькою обласною державною адміністрацією, Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні.

2. Навчання старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області за програмою тематичного короткострокового семінару «Староста та громадськість: виклики сьогодення». Навчання у 6-ти групах (30 осіб у кожній) по 2 (два) дні на базі Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій відбудеться:

- 20-21 березня 2017 року;
- 28-29 березня 2017 року;
- 06-07 квітня 2017 року;
- 19-20 квітня 2017 року;
- 24-25 квітня 2017 року;
- 04-05 травня 2017 року.

3. Збір, систематизація, підготовка наукових, навчально-методичних, інформаційно-довідкових матеріалів для видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки».

**III етап – підсумковий** (жовтень-листопад 2017 року)

1. Підготовка та проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» в м. Хмельницький.

2. Видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки».

3. Презентація результатів проекту.
4. Підведення підсумків та оцінка результатів проекту.
5. Завершення проекту.

7. Очікувані результати (короткострокові / довгострокові):

*короткострокові:*

- ✓ поглиблення знань з основ нормативно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад і інституту старост;
- ✓ розширення знань, вмінь, навичок роботи старост із громадськістю сіл, селищ, міст;
- ✓ використання в роботі старост інформаційно-комунікаційних технологій;
- ✓ визначення можливих варіантів подолання проблем в роботі старост;
- ✓ наведення експертних оцінок й практичних порад;
- ✓ обмін досвідом;

*довгострокові:*

- ✓ вивчення та узагальнення особливостей функціонування нововведеного інституту старост в Україні;
- ✓ формування спроможності до ефективного здійснення представницьких та управлінських повноважень у новообраних старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області;
- ✓ використання старостами об'єднаних територіальних громад Хмельницької області отриманих знань щодо організації роботи з громадськістю на практиці;
- ✓ розповсюдження досвіду Хмельницької області щодо розвитку місцевого самоврядування та реалізації Проекту на теренах України (проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости», видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки»).

## 8. Партнери та їх роль в проєкті:

*Хмельницький центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій:*

- організація та проведення навчальної, науково-методичної, інформаційної роботи, забезпечення документального, фото, аудіо, відео, технічного, дидактичного супроводу проведення семінарів;
- видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки»;
- організація та проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости»;
- виконання інших заходів з реалізації Проекту.

*Хмельницька обласна державна адміністрація:*

- підписання Протоколу намірів про співробітництво між Хмельницькою державною обласною адміністрацією, Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні;
- сприяння та підтримка в організації заходів Проекту та їх висвітлення у засобах масової інформації;
- участь керівників / представників обласної державної адміністрації в проведенні заходів передбачених Проектом;
- надання практичних матеріалів для підготовки науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки».

*Хмельницька обласна рада:*

- підписання Протоколу намірів про співробітництво між Хмельницькою державною обласною адміністрацією, Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні;

<ul style="list-style-type: none"> <li>- сприяння та підтримка в організації заходів Проекту та їх висвітлення у ЗМІ;</li> <li>- участь керівників / представників обласної ради в проведенні заходів передбачених Проектом;</li> <li>- надання практичних матеріалів для підготовки науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки».</li> </ul>
<p><i>Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- участь керівників / працівників Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні в проведенні заходів передбачених Проектом;</li> <li>- підписання Протоколу намірів про співробітництво між Хмельницькою державною обласною адміністрацією, Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні;</li> <li>- фінансування Проекту;</li> <li>- контроль за реалізацію кожного із етапів реалізації (заходів) Проекту і Проекту в цілому.</li> </ul>
<p>9. Індикатори оцінювання проекту (кількісні / якісні):</p>
<p><i>кількісні:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- не менше 180 старост новоутворених об'єднаних територіальних громад (6 груп по 30 осіб) підвищать кваліфікацію;</li> <li>- 65% викладачів-експертів використовують новітні освітні технології в процесі проведення семінарів;</li> <li>- 100% забезпечення учасників семінару роздатковим та навчально-методичним матеріалом;</li> </ul> <p><i>якісні:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- моніторинг виконання кожного навчального заходу (соціологічне опитування 120-180 старост);</li> <li>- рівень задоволення / незадоволення учасників семінару якістю освітньо-організаційного процесу;</li> <li>- рівень задоволення / незадоволення учасників семінару якістю роздаткового та навчально-методичного матеріалу;</li> <li>- моніторинг виконання проекту в цілому.</li> </ul>
<p>10. Інструменти моніторингу виконання проекту:</p> <p>(Анкетування учасників, інтерв'ю, експертне опитування, аналіз використання отриманих знань на практиці тощо)</p>
<p>анкетування учасників, соціологічне опитування, аналіз занять викладачами / експертами; програми семінарів, списки учасників, анкети (оціночні форми)</p>
<p>11. Ризики невиконання проекту / досягнення результатів проекту:</p>
<p>ризики, які можуть вплинути на невиконання Проекту, окрім несвоєчасного/недостатнього фінансування та форс мажорних обставин, відсутні</p>



12. Способи забезпечення сталості результатів проекту:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- підтримка з боку зацікавлених сторін;</li> <li>- фінансова стабільність;</li> <li>- дієве партнерство між зацікавленими сторонами;</li> <li>- зміцнення кадрового потенціалу громад - продовження проведення подібних семінарів - перманентне підвищення кваліфікації старост;</li> <li>- запровадження в практику отриманих знань, навиків, механізмів роботи з громадськістю;</li> <li>- моніторинг та оцінка - проведення соціологічного опитування старост, які пройшли підвищення кваліфікації за програмою семінару «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість». <i>Вересень-жовтень 2017 р.</i></li> </ul>	
13. Загальна вартість проекту.	
(Особливості фінансування проекту та деталізація витрат подається в розділі «Бюджет проекту»)	
ПРИКЛАД / ШАБЛОН БЮДЖЕТУ Бюджет проекту « _____ » (Назва проекту)	
Назва проекту:	
Партнери проекту:	
Загальна вартість проекту:	
Фінансування проекту – Організація-донор – Власні кошти (якщо передбачені): – Кошти інших організацій (якщо передбачені):	
Внесок виконавця (матеріальний / нематеріальний)	
Внесок партнерів (матеріальний / нематеріальний)	
Відповідальна особа з фінансових питань, її контактні дані:	

### Кошторис витрат проекту

№	Найменування статті	Розрахунок по статті	Сума, грн.	Внесок Фонду Ганса Зайделя, грн.	Внесок виконавця / партнерів (матеріальний/ нематеріальний)
1.	Робочий візит/ семінар на тему: «_____» , дата проведення заходу				
1.1.	Роздаткові матеріали: – програма заходу – блокноти – папки – ручки – копії доповідей експертів – виготовлення сертифікатів, тощо	к-ть одиниць х вартість за одиницю (по кожному пункту)			
1.2.	Оренда приміщення Оренда технічних засобів	к-ть днів / годин х вартість за день / годину			
1.3.	Харчування учасників (дата): – сніданок – обід – кава-брейк – вечеря	к-ть осіб х вартість одиниці (по кожному пункту)			
1.4.	Проживання учасників: – категорія номера	к-ть осіб х к-ть діб х вартість одиниці (по кожному пункту)			
1.5.	Транспортні витрати: – компенсація проїзду учасників (ПІБ, маршрут, дата) – компенсація проїзду експертів (ПІБ, маршрут, дата) – оренда автомобіля/ автобусу для здійснення перевезень учасників (маршрут, дата)	к-ть осіб х вартість проїзду (по кожному пункту)  к-ть км х вартість за км			
1.6.	Гонорари українських експертів: – ПІБ або тема	к-ть годин/днів х вартість за годину/день (по кожному експерту)			
1.7.	Послуги перекладу: – ПІБ, синхронний/ послідовний переклад – Письмовий переклад	к-ть годин х вартість за годину (по кожному перекладачу) к-ть знаків/слайдів х вартість за од.			

1.8.	Фото-/Відео зйомка	к-ть годин/днів x вартість за годину/день			
1.9.	Друк публікацій (брошура, посібник, тощо)	к-ть штук x вартість за одиночку			
1.10.	Виготовлення рекламної продукції (банер, флаєр, тощо)	к-ть штук x вартість за одиночку			

Оптимальність витрат за кожною статтею бюджету, загальна вартість якої перевищує 300 євро по курсу НБУ, повинна бути підтверджена шляхом надання в представництво організації-донора трьох порівняльних пропозицій від інших надавачів аналогічних послуг (на фірмовому бланку, затверджених підписом і печаткою) та складеної на їх основі звітної форми. Затвердження уточненого кошторису кожного окремого заходу організацією-донором відбувається виключно за наявності даних документів.

#### *Порядок звітування*

*Шаблони звітних форм можуть бути різні. Організація-донор їх надає і вимагає відповідного заповнення у чітко визначені строки. До звітних форм можуть бути віднесені: реєстраційний список учасників заходу чи кожного з низки заходів, фінансовий звіт про використання коштів, внутрішня порівняльна таблиця пропозицій на розміщення замовлення щодо проживання в готелях, звіт про проведення заходу тощо.*

Які були вимоги до звітування у даному Проекті? Так, за використані грошові кошти Виконавець звітував перед Замовником шляхом подання коротких змістовних та фінансових звітів про проведення кожного заходу Проекту та підсумкового (змістовного та фінансового) звіту про реалізацію всього Проекту.

Підсумковий змістовний звіт про реалізацію Проекту подавався у визначеній формі українською мовою протягом 10 (десяти) робочих днів після завершення реалізації Проекту. Фінансова частина підсумкового звіту про проект подавалася в той же термін за визначеною формою.

Короткі змістовні звіти про проведення кожного заходу проекту (ознайомчий семінар, шість семінарів, всеукраїнська науково-практична

конференція) подавалися у визначеній формі українською мовою з додаванням програми та списку учасників заходу з оригінальними підписами протягом трьох робочих днів після завершення кожного із заходів Проекту і включали інформацію про стан реалізації заходу, наявні та віддалені результати, конкретні показники ефективності заходу та опис їх впливу на хід Проекту. Також додавалися медіа-звіт (де, коли і як була розміщена інформація про кожний захід проекту) та фото-звіт.

Фінансові звіти про використані грошові кошти на реалізацію кожного заходу подавалися українською мовою за визначеною формою протягом п'яти робочих днів після завершення заходу і включали перелік усіх витрат на реалізацію заходу. Ця інформація супроводжувалася бухгалтерськими документами, що підтверджували такі витрати (копії рахунків, договорів та актів виконаних робіт, квитків, платіжних документів, видаткових касових ордерів).

## **ХІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ**

### **«Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення»**

Після узгодження Проектної пропозиції між організацією-виконавцем (у нашому прикладі – Хмельницький центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій), організацією-донором (Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні) та партнерами (Хмельницька обласна державна адміністрація; Хмельницька обласна рада) була підписана чотирьохстороння Угода про партнерство.

У відповідності до завдань ПЕРШОГО ЕТАПУ ПРОЕКТУ (*підготовчого*), який тривав з січня по березень 2017 р., працівниками Хмельницького центру ППК підготовлені списки старост об'єднаних територіальних громад для їх навчання у 2017 році. З метою ефективної організації навчального процесу було розроблено й розповсюджено серед старост *анкету для вивчення пропозицій* (наводимо нижче) щодо змісту тематичних короткострокових семінарів із організації роботи з громадськістю, інших питань роботи старост в об'єднаних територіальних громадах.

## АНКЕТА

опитування старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області щодо визначення проблем питань їх роботи; визначення пропозицій стосовно тематики і форм підвищення кваліфікації у 2017 році

**Прохання відповісти на всі питання без виключення!**

**1. Назва об'єднаної територіальної**

громади: \_\_\_\_\_.

**2. Прізвище, ім'я, по-батькові** \_\_\_\_\_.

**3. Телефон, електронна пошта** \_\_\_\_\_.

**4. Які проблемні питання наявні у Вашій роботі з громадськістю?**

- в організації роботи: \_\_\_\_\_;

- в організації публічних заходів:

\_\_\_\_\_;

- у володінні сучасними інформаційними технологіями:

\_\_\_\_\_;

- у веденні діловодства:

\_\_\_\_\_;

- в організації прийому громадян, розгляду їх заяв (звернень, запитів на інформацію тощо): \_\_\_\_\_;

- у підготовці та проведенні сходів сіл, зборів жителів села: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_;

- в роз'ясненні, інформуванні жителів з актуальних питань. Яких?

\_\_\_\_\_;

- у вмінні виступати перед аудиторією (публічний виступ) і переконувати її:

\_\_\_\_\_;

- у підготовці, оформленні питань, пропозицій для розгляду їх виконкомом, сесією ради ОТГ: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_;

- в налагодженні постійного зв'язку, підтримки у вирішенні конкретних питань із участю громади й громадськості: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_;

- у запобіганні виникненню конфліктних ситуацій:

\_\_\_\_\_.

**5. Чи Вас задовольняє Ваш статус? Обґрунтуйте Вашу відповідь**

\_\_\_\_\_

**6. Чи бажаєте Ви постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію? Яким чином?**

навчання у ВНЗ (заочно);

підвищення кваліфікації на курсах;

самостійно;

інше \_\_\_\_\_.

**7.** *Ваші пропозиції, побажання щодо організації та проведення навчальних семінарів для старост.*

- Вам більше імпонують:
  - лекції,
  - тематичні зустрічі,
  - тренінги;
  - інше \_\_\_\_\_.
- їх тривалість протягом року:
  - п'ять днів;
  - два дні;
  - односторонні;
  - інше \_\_\_\_\_.
- які практичні питання Ви бажаєте обговорити, яку інформацію отримати?

\_\_\_\_\_.

- чи є потреба ознайомлення з досвідом, практикою роботи старост області, України? \_\_\_\_\_.

- чи є потреба в отриманні навчально-методичних, інформаційних матеріалів з питань діяльності старост? \_\_\_\_\_.

- якщо є, то:
  - з яких питань: \_\_\_\_\_.
  - у якій формі (на паперових чи електронних носіях)?

\_\_\_\_\_.

**8.** *Чи вважаєте Ви за необхідне пройти стажування в країнах ЄС для підвищення професійної компетенції та з метою вивчення й запровадження кращого досвіду?* \_\_\_\_\_

**9.** Що потрібно для того, щоб робота старости була:

- успішною для Вас:
  - \_\_\_\_\_;
  - \_\_\_\_\_;
  - \_\_\_\_\_;
- ефективною для жителів села:
  - \_\_\_\_\_;
  - \_\_\_\_\_;
  - \_\_\_\_\_.

*Щиро вдячні за відповіді на всі питання!*

Всього було отримано 127 заповнених анкет.

Отримані від старост пропозиції були узагальнені та на їх основі розроблено програму (*навчально-тематичний план*) тематичних короткострокових семінарів з підвищення кваліфікації та рівня професійної компетентності старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області щодо роботи з громадськістю. Виконання програми вимагало досвідчених викладачів-практиків – фахівців, які зможуть розкрити проблемні питання і готові працювати зі старостами в рамках Проекту. Наголос робився на практичну спрямованість навчання. На підготовчому етапі реалізації проекту викладачі розробляли презентації, практичні заняття, тренінги, готували навчально-методичні матеріали за тематикою семінару.

В лютому був затверджений навчально-тематичний план.

**Навчально-тематичний план  
тематичного короткострокового семінару  
«Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість:  
виклики сьогодення»**

(старости об'єднаних територіальних громад Хмельницької області)

**Березень-травень 2017 року**

№ з/п	Тема	Форма заняття	Кількість годин	Викладач	Примітка
1	2	3	4	5	6
	Організаційно-правові засади діяльності старости в об'єднаній територіальній громаді	Тематична зустріч	1	Директор Хмельницького центру ППК	
Директор Хмельницького відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування»					
Заступник начальника відділу з питань внутрішньої політики, адміністративно-територіального устрою та інформаційного забезпечення виконавчого апарату обласної ради					

1	2	3	4	5	6
	Загальна характеристика системи зв'язків з громадськістю	Лекція		Заступник директора Хмельницького центру ППК, к.держ.упр., доцент	Резерв
	Законодавство України про діяльність громадських, волонтерських організацій, об'єднань, політичних партій: від теорії до практики	Тематична зустріч	2	Начальник юридичного відділу виконавчого апарату Хмельницької обласної ради, к.держ.упр.	
	Інструменти розвитку ОТГ в умовах децентралізації влади: роль старости і громадськості	Тематична зустріч	1	Заступник голови обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України в Хмельницькій області, к.держ.упр.	
	Форми реалізації безпосереднього волевиявлення територіальних громад	Лекція	1	Доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, к.ю.н.	
	Шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення	Тематична зустріч	2	Декан факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права, к.держ.упр., доцент	
	Залучення громадськості до написання й реалізації проектів розвитку	Тематична зустріч	2	Начальник навчально-методичного відділу Хмельницького Центру ППК	
	Добре врядування та лідерство на місцевому рівні. Ефективна комунікація та залучення громадськості	Тренінг	2	Заступник директора Хмельницького центру ППК, к.держ.упр., доцент	



1	2	3	4	5	6
	Зв'язки з громадськістю у кризових і конфліктних ситуаціях. Запобігання виникненню конфліктів. Дотримання норм культури ділового спілкування	Лекція з елементами тренінгу	2	Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психол.н., доцент	
10.	Майстерність комунікації: особливості міжособистісних комунікацій та зв'язків із засобами масової інформації в діяльності старости.	Тренінг		Доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних наук Хмельницького університету управління та права, к.психол.н., доцент	Резерв
12	Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост із громадськістю. Роль Інтернету	Практичне заняття (в ком-п'ютерному класі)	2	Старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права, к.держ.упр.	
13.	Особливості роботи старости з громадськістю: практичний досвід	Обмін досвідом	2	Директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів Начальник відділу наукової роботи та міжнародної співпраці Центру ППК	
	<i>Підведення підсумків</i>		1	Директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; начальник відділу наукової роботи та міжнародної співпраці Центру ППК	
<i>Всього годин</i>			<i>18</i>		

Також на першому етапі було розроблено кошторис фінансових та матеріально-технічних затрат на підготовку та проведення навчальних заходів з реалізації програми підвищення кваліфікації старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області; підготовлено попередній зміст науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки» та детальний план проведення ознайомчого семінару в рамках Проекту.

ДРУГИЙ ЕТАП ПРОЕКТУ (*основний*) передбачав реалізацію програми проведення навчальних, інформаційних, науково-методичних заходів і тривав з березня по жовтень 2017 р.

Перший публічний захід, який вимагав звіту перед організацією-донором, було проведено 14 березня 2017 року - *ознайомчий семінар* в рамках проекту «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення».

Відповідно до Програми ознайомчого семінару з 10.00 розпочалась реєстрація учасників і гостей семінару (представників ЗМІ, громадськості). Під час реєстрації кожен учасник отримував матеріали семінару та науково-практичне видання «*Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади*» (За заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка. – К.: Ваіте, 2017. – 432 с.).



Після відкриття семінару й вітальних слів керівництва області відбулося підписання протоколу намірів про співробітництво між Хмельницькою обласною державною адміністрацією, Хмельницькою обласною радою, Хмельницьким центром ППК та організацією-донором (Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні).

Під час ознайомчого семінару перед учасниками зібрання виступили партнери Проекту, голови та старости об'єднаних територіальних громад, які розповіли про перші кроки й проблеми в діяльності старост.

Про мету, цілі і завдання Проекту «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення», його навчальне та організаційно-методичне забезпечення детально розповів М.І.Баюк – директор Хмельницького Центру ППК.



По завершенню ознайомчого семінару кожен учасник заповнив анкету, яка дала можливість оцінити рівень організації й проведення заходу.

Результати анкетування були відображені у звіті, що надавався організації-донору.

З 20 березня 2017 року почалась найбільш активна фаза реалізації Проекту - навчання старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області за програмою тематичного короткострокового семінару «Староста та громадськість: виклики сьогодення». Навчання відбулося у 6-ти групах (30 осіб у кожній) по два дні на базі Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

АНКЕТА УЧАСНИКА  
ознайомчого семінару  
в рамках проекту «Староста об'єднаної територіальної  
громади та громадськість: виклики сьогодення»

14 березня 2017 р.  
м. Хмельницький

**1.** Чи задовольнила Вас організація проведення *ознайомчого* семінару:

- так,
- ні,
- частково.

**2.** Вкажіть, будь ласка, чи в повній мірі вас задовольнило місце проведення ознайомчого семінару (якщо «ні», вкажіть причину):

- так,
- ні,
- частково.

**3.** Чи в повній мірі задовольнила Вас інформація щодо заходів, які будуть реалізовуватись в рамках проекту «Староста об'єднаної територіальної громади: виклики сьогодення» в Хмельницькій області протягом березня-листопада 2017 року?

- так,
- ні,
- частково.

**4.** Що не вдалось, на Ваш погляд, організаторам *ознайомчого* семінару? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**5.** Щоб Ви хотіли побажати чи запропонувати організаторам наступних семінарів за програмою «Староста об'єднаної територіальної громади: виклики сьогодення» \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

*Дякуємо за надані відповіді!*

Дати проведення семінарів:

1) 20-21 березня 2017 року (старости Берездівської, Гуменецької, Меджибізької, Наркевицької, Розсошанської, Чорноострівської об'єднаних територіальних громад Хмельницької області),

2) 28-29 березня 2017 року (старости Дунаєвецької та Полонської міських об'єднаних територіальних громад Хмельницької області),



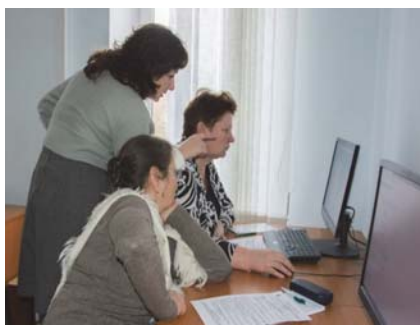
3) 06-07 квітня 2017 року (старости Війтовецької, Ганнопільської, Дунаєвецької селищної, Китайгородської, Колибаївської, Черноострівської об'єднаних територіальних громад Хмельницької області),

4) 19-20 квітня 2017 року (старости Берездівської, Волочиської, Летичівської, Лісогринівецької об'єднаних територіальних громад Хмельницької області),



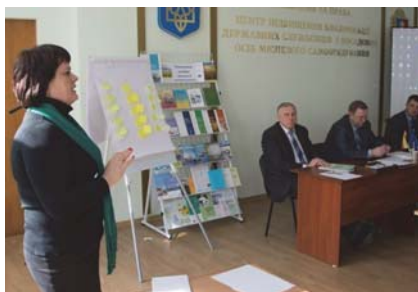
5) 24-25 квітня 2017 року (старости Волочиської, Дунаєвецької міської, Дунаєвецької селищної, Меджибізької, Сатанівської об'єднаних територіальних громад Хмельницької області),

6) 04-05 травня 2017 року (старости Війтовецької, Гуменецької, Летичівської, Лісогринівецької, Новоушицької об'єднаних територіальних громад Хмельницької області).



Навчання проводилося відповідно до затвердженого навчально-тематичного плану, який наводиться в аналізі першого етапу реалізації Проекту. Особливо жваво старостами сприймалася завершальна фаза дводенного навчання – заняття з обміну досвідом «Особливості роботи старости з громадськістю: практичний досвід», де виступали: Болух І.Д. – сільський голова Щиборівської сільської ради Красилівського району; Бурмій Ю.Ю. – староста сіл Ружичанка, Карпівці Розсошанської сільської ОТГ; перший заступник голови Гвардійської сільської ОТГ Хмельницького району – Антонюк А.М. та інші. Слухачі спілкувалися та обмінювалися

власним досвідом, озвучували питання та отримували відповіді. Під час таких зустрічей велись дискусії навколо проблем, що виникають у старост ОТГ. Групи слухачів були досить активними, кожному учаснику семінарів надавалась можливість висловити свою позицію і поділитися власним досвідом роботи з громадськістю.



По завершенню кожного з навчальних заходів відбувалося анонімне анкетування учасників семінару, результати якого відображалися у звіті.

**Опитувальник (анкета учасника)  
за результатами проведення семінару в рамках Проекту  
«Староста ОТГ та громадськість: виклики сьогодення»**

березень-травень 2017 р.

1. Вік: \_\_\_\_\_

2. Стать:  
 Чоловіча     Жіноча

3. Освіта :  
 Базова вища  
 Вища  
 Магістр

4. Чи працювали Ви до обрання старостою в органах державного управління, місцевого самоврядування?  
 Так     Ні

5. Ваше попереднє місце роботи (без найменування населеного пункту)

---

6. Будь-ласка, <u>відмітьте оцінку (від нуля до чотирьох)</u> , яка характеризує те, наскільки СПОДОБАЛИСЬ Вам теми та їх розкриття:						
	НІ (0)	Скоріше НІ аніж ТАК (1)	Скоріше ТАК аніж НІ (2)	ТАК (3)	ВІДМІННО (4)	
1	Організаційно-правові засади діяльності старости в об'єднаній територіальній громаді	0	1	2	3	4
2	Зв'язки з громадськістю у кризових і конфліктних ситуаціях. Запобігання виникненню конфліктів. Дотримання норм культури ділового спілкування	0	1	2	3	4
3	Законодавство України про діяльність громадських, волонтерських організацій, об'єднань, політичних партій: від теорії до практики	0	1	2	3	4
4	Інструменти розвитку ОТГ в умовах децентралізації влади: роль старости і громадськості	0	1	2	3	4
5	Форми реалізації безпосереднього волевиявлення територіальних громад	0	1	2	3	4
6	Шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення	0	1	2	3	4
7	Залучення громадськості до написання й реалізації проектів розвитку	0	1	2	3	4
8	Добре врядування та лідерство на місцевому рівні. Ефективна комунікація та залучення громадськості	0	1	2	3	4
9	Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост із громадськістю. Роль Інтернету	0	1	2	3	4
10	Особливості роботи старости з громадськістю: практичний досвід (обмін досвідом)	0	1	2	3	4

Будь-ласка, відмітьте оцінку (від нуля до чотирьох), яка характеризує якість роздаткових матеріалів під час навчання

Матеріали, які Ви отримали в рамках занять	НІ (0)	Скоріше НІ аніж ТАК (1)	Скоріше ТАК аніж НІ (2)	ТАК (3)	ВІДМІННО (4)
Були зрозумілими	0	1	2	3	4
Були простими у використанні	0	1	2	3	4
Були придатні до навчання	0	1	2	3	4



11. Чи задоволені Ви в цілому освітнім та організаційним процесами в рамках Проекту?

- так;
- ні.

12. Що, на Вашу думку, було найкращим, найцікавішим на семінарі?

---

13. Що не вдалось, на Ваш погляд, організаторам семінару?

---

14. Ваші пропозиції та побажання організаторам семінару?

---

*Дякуємо за надані відповіді!*

Досить цікавими були узагальнені результати цього анкетування старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області. Так, зі 180 респондентів – основна маса 87% - у віці від 36 до 60 років (156 осіб), 17 осіб – до 35 років і 7 осіб – старші 60 років; з них 72 чоловіки, 108 жінок; базову вищу освіту мають 92 особи, 68 – вищу і лише 3 – ступінь магістра.

До обрання старостою 133 особи працювали в органах державної влади та місцевого самоврядування: сільськими головами – 41 особа, секретарями сільських рад – 46, на інших посадах в органах місцевого самоврядування – 24; в освітніх закладах і бібліотеках – 18 осіб, представники інших професій – по одному.

Оцінювання кожної теми та рівня її розкриття, дає можливість скласти рейтинг успішності викладачів, оперативно відреагувати на недоліки. Наведені данні свідчать про високий рівень викладання, всі викладачі отримали значну більшість відмінних оцінок.

Тема	НІ (0)	Скоріше НІ аніж ТАК (1)	Скоріше ТАК аніж НІ (2)	ТАК (3)	ВІДМІННО (4)
1 Організаційно-правові засади діяльності старости в об'єднаній територіальній громаді					
Оцінка			3	49	128
2 Зв'язки з громадськістю у кризових і конфліктних ситуаціях. Запобігання виникненню конфліктів. Дотримання норм культури ділового спілкування					
Оцінка			5	37	133
3 Законодавство України про діяльність громадських, волонтерських організацій, об'єднань, політичних партій: від теорії до практики					
Оцінка	1	1	6	55	117
4 Інструменти розвитку ОТГ в умовах децентралізації влади: роль старости і громадськості					
Оцінка			7	53	120
5 Форми реалізації безпосереднього волевиявлення територіальних громад					
Оцінка		1	15	61	103
6 Шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення					
Оцінка			7	51	122
7 Залучення громадськості до написання й реалізації проектів розвитку					
Оцінка		3	9	52	116
8 Добре врядування та лідерство на місцевому рівні. Ефективна комунікація та залучення громадськості					
Оцінка			2	27	151
9 Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост із громадськістю. Роль Інтернету					
Оцінка			3	22	155
10 Особливості роботи старости з громадськістю: практичний досвід (обмін досвідом)					
Оцінка		1	1	37	141

Також, слід звернути увагу, що найбільшу зацікавленість викликали тренінгові та практичні форми навчання. Так, на питання: «Що, на Вашу думку, було найкращим, найцікавішим на семінарі?» – 67 респондентів відповіли тренінг «Добре врядування та лідерство на місцевому рівні. Ефективна комунікація та залучення громадськості», 62 – практичне заняття в комп'ютерному класі «Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост із громадськістю. Роль Інтернету», 34 – лекція з елементами тренінгу «Зв'язки з громадськістю у кризових і конфліктних ситуаціях. Запобігання

виникненню конфліктів. Дотримання норм культури ділового спілкування».



Приємно відмітити, що 175 учасників семінарів констатували, що організаторам вдалося все задумане, 5 відмітили брак часу на розкриття всіх цікавих тем. Які були висловлені пропозиції? Збільшити термін навчання та проводити семінари на постійній основі – з такою ініціативою виступили 33 особи; збільшити кількість практичних занять, тренінгів – 39, організувати виїзд в громади для обміну досвідом. Всі опитані, 180 осіб, в цілому залишились задоволеними освітнім та організаційним процесами в рамках Проекту.

Під час закриття кожного із семінарів підводились підсумки і обговорювалися результати навчання. Кожен з учасників семінарів отримав сертифікат про підвищення кваліфікації.





Однак, крім обговорення результатів навчання було важливо, як набуті знання застосовуються на практиці. Тому працівниками Хмельницького Центру ППК в серпні-вересні було проведено відповідне соціологічне опитування старост – учасників семінару (для змістовного ознайомлення наводимо підсумкову (зведену) анкету опитування). Крім опитування, були здійснені виїзди в окремі громади і знято відеорепортаж про кращі практики роботи з громадськістю.

#### *ПІДСУМКИ*

*соціологічного опитування старост – учасників семінару  
«Староста ОТГ та громадськість: виклики сьогодення»  
щодо використання на практиці отриманих знань  
в організації роботи з громадськістю*

*(кількість отриманих анкет - 120)*

#### **1. У вирішенні яких, із наведених нижче питань Ви застосовували знання набуті під час семінару:**

- вчинення нотаріальних дій посадовими особами місцевого самоврядування - 84;
- підготовка документів, що подаються жителями села до органів місцевого самоврядування - 77;
- благоустрій - 52;
- утримання вулиць і доріг - 45;
- сприяння діяльності на території села, селища підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - 33;
- здійснення моніторингу у сфері соціального захисту та забезпечення - 27;
- здійснення моніторингу за станом об'єктів інфраструктури - 26;

сприяння діяльності закладам первинної медичної допомоги - 23;  
забезпечення охорони громадського порядку - 22;  
сприяння роботи об'єктів торгівлі - 19;  
організація та забезпечення пожежної безпеки - 16;  
інше (вказати).

**2. Які теми, що розкривалися на семінарі, пригодилися у Вашій практичній діяльності?**

запобігання виникненню конфліктних ситуацій - 85;  
володіння сучасними інформаційними технологіями - 66;  
організація прийому громадян, розгляду їх заяв (звернень, запитів на інформацію тощо) - 61;  
організація публічних заходів - 42;  
підготовка та проведення сходів сіл, зборів жителів села - 42;  
налагодження ефективної комунікації - 31;  
вміння виступати перед аудиторією і переконувати її - 27;  
основи написання проектів для отримання грантів - 19.

**3. Чи змінилася кількість скарг/звернень громадян, які надійшли до Вас протягом останнього року?**

змінилася в сторону зменшення - 67;  
не змінилася - 42;  
змінилася в сторону збільшення - 11.

**4. В який спосіб Ви отримуєте пропозиції, скарги, претензії від жителів громади?**

усно - 100;  
письмово - 54;  
інше (вказати).

**5. Наведіть примірний перелік пропозицій, які надійшли від жителів громади щодо забезпечення ефективної її життєдіяльності протягом березня - серпня 2017 року?**

- ремонт доріг - 45;
- освітлення вулиць - 25;
- водопостачання та водовідведення - 20;
- благоустрій кладовищ та сіл - 13;
- вивезення побутових відходів - 5;
- покращення медичного обслуговування - 4;
- ремонт дитячого садка, школи - 4;
- забезпечення автобусного сполучення - 3;
- проведення заходів відпочинку - 3;
- ремонт пам'ятників - 3;
- поліпшення інфраструктури - 2;
- створення вуличних комітетів - 2;
- газозабезпечення - 2;
- надання якісних телекомунікаційних послуг - 2;
- інші пропозиції, які набрали 1 голос.

Утримались - 27.

**6. Які з наведених нижче інструментів, на Вашу думку, найкращим чином дозволяють інформувати жителів громади (зазначте 3 найбільш ефективних)?**

- зустрічі із старостою населеного пункту - 84;
- зустрічі із головою об'єднаної територіальної громади - 74;
- інформаційні дошки на території села/селища - 52;
- зустрічі із працівниками виконавчого органу ОТГ - 27;
- зустрічі із депутатами ради ОТГ - 35;
- місцеві газети - 25;
- веб-сторінка територіальної громади - 17;
- інформаційні стенди, розміщені в приміщенні ради ОТГ - 18;
- місцеве телебачення - 4.

**7. Чи відбувались протягом 2017 року мітинги/загальні збори жителів Вашого населеного пункту?**

- ні – 71;
- так – 49.

**8. Які форми реалізації безпосереднього волевиявлення жителів територіальної громади Ви використовували в роботі з громадськістю?**

- загальні збори громадян за місцем проживання - 68;
- громадські слухання – 42;
- місцеві ініціативи – 21;
- місцеві референдуми – 2.

**9. Як Ви оцінюєте рівень задоволеності жителів населеного пункту діяльністю інституту старости (Вашою діяльністю)?**

- швидше задоволені - 81;
- не знаю/важко сказати – 37;
- швидше не задоволені – 2.

**10. Чи допомогла Вам в організації роботи з громадськістю участь у семінарі «Староста ОТГ та громадськість: виклики сьогодення» в цілому?**

- так - 115;
- ні - 3;
- важко сказати - 2.

**11. Вік:**

- До 35 р. – 8;
- 36-60 р. – 112;
- Понад 60 р. – 0.

**12. Стать:**

- жіноча – 70;
- чоловіча – 50.

У межах III ЕТАПУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ (підсумкового) (жовтень-листопад 2017 року) була підготовлена та проведена 26-27 жовтня

Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» в Хмельницьку, під час якої були презентовані результати Проекту й підведені підсумки.



Згідно з програмою директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів Баюк Микола відкрив конференцію і запросив присутніх до перегляду відеорепортажу «Навчаємо старост ОТГ», зйомки якого велися протягом всього періоду реалізації проекту.



Після вітальних слів представників органів державної влади та місцевого самоврядування з пленарними промовами виступили:

✓ *Даніель Зайберлінг* – керівник проекту Фонду Ганса Зайделя в Україні, Республіці Молдова та Румунії з темою «Діяльність Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні: 25 років підтримки реформ»;

✓ *Михайло Загородний* – голова Хмельницької обласної ради розкрив питання «Досвід Хмельниччини в реалізації реформи місцевого самоврядування»;

✓ *Сергій Чернов* - президент Української асоціації районних та обласних рад, голова Харківської обласної ради, д.держ.упр. з промовою «Актуальні питання розвитку територіальних громад України»;



✓ *Віталій Олуйко* – член делегації України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи (2007-2016), д.держ.упр., професор, заслужений юрист України – «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»;

✓ *Микола Баюк* – директор Хм. Центру ППК – «Підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування».

✓ Про досвід своєї діяльності розповіли директор Волинського ЦППК *Тетяна Литвиненко*, Запорізького – *Любов Яновська* та Івано-Франківського – *Богдан Волошинський*.

По завершенню перерви і колективного фотографування учасників конференція продовжила свою роботу. Виступили:

✓ *Роман Примуш* – заступник голови обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України в Хмельницькій області, к.держ.упр. – розкрив тему «Інструменти розвитку ОТГ в умовах децентралізації влади: роль старости і громадськості»;

✓ *Річард Шалу* – представник Корпусу Миру, волонтер (США) – підготував і оприлюднив презентацію «Сприяння вільним та справедливим муніципальним виборам в період децентралізації в



Україні». Крім того розповів про Всеукраїнську коаліцію з надання правової допомоги під час проведення місцевих виборів у територіальних громадах, роздав буклет «Абетка виборця»;

✓ *Сергій Яцковський* – Директор Хмельницького відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування» розповів про роль і значимість Центрів розвитку місцевого самоврядування в процесах децентралізації, зокрема про досвід Хмельницької області.

Про діяльність та роль старости в об'єднаній територіальній громаді, про свої досягнення, шляхи активізації участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення ділилися окремі керівники та старости об'єднаних громад Хмельниччини, а саме:

✓ *Антон Камінський* – голова Дунаєвецької селищної об'єднаної територіальної громади;

✓ *Черниченко Костянтин* – голова Волочиської міської об'єднаної територіальної громади;

✓ *Бабій Оксана* – староста сіл Іванківці, Слобідка-Гірчичнянська Дунаєвецької міської об'єднаної територіальної громади;

✓ *Салацька Алла* – староста сіл Котюрженці, Блідне, Черніївка Полонської міської об'єднаної територіальної громади;

✓ *Янкова Ірина* – староста села Клинову Сатанівської об'єднаної територіальної громади;

✓ *Сосновський Валентин* – староста сіл Супрунківці, Тернавка Гуменецької об'єднаної територіальної громади.



Виступи представників об'єднаних територіальних громад жваво обговорювалися й викликали зацікавленість гостей з інших областей.

Голови і старости ОТГ відверто обговорювали існуючі проблеми, висловлювали своє бачення їх вирішення, спокійно, зі знанням своєї справи, відповідали на поставлені запитання. Представники інших регіонів, так би мовити, з «перших вуст» дізналися багато нового про процеси децентралізації.

*Татарчук Тетяна*, директор Чернівецького відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», розповіла про досвід Чернівецької області в реформуванні місцевого самоврядування.

Також на Всеукраїнській науково-практичній конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» був представлений науково-практичний посібник «*Становлення інституту старости: перші кроки*» (Становлення інституту старости: перші кроки. Науково-практичний посібник / Кол.авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Примуш, І.В. Рижук, Л.П. Требик, С.В. Флентін, С.В. Циц / За заг.ред. Баюка М.І. – Хмельницький: ФОП Мельнк Ю.М. – 2017. – 225 с.), видання якого було передбачено в межах виконання завдань III етапу реалізації Проекту.

Всі учасники конференції крім вказаного посібника отримали і практичний poradnik для органів місцевого самоврядування «*Надання державної допомоги суб'єктам господарювання*» (За заг.ред. доктора наук з державного управління, професора, Заслуженого юриста України В.М.Олуйка – К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2017. – 258с.), виданий за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».



Перший день конференції завершився підведенням підсумків роботи й узагальненням пропозицій.

27 жовтня, в рамках конференції, був проведений круглий стіл: «Проблемні питання діяльності Центрів ППК щодо підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та ознайомчий візит до об'єднаних територіальних громад Кам'янець-Подільського, Дунаєвецького районів (м. Кам'янець-Подільський, с. Гуменці, м. Дунаївці «Кращі практики впровадження реформи місцевого самоврядування: від слова до діла»).

Учасники високо оцінили рівень організації і проведення конференції, здобутки Хмельницької області у впровадженні процесів децентралізації та важливість цього досвіду для всієї держави.

Представники Центрів ППК зі всієї України були вражені дієвою співпрацею органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій області з Хмельницьким Центром ППК у питаннях інформаційно-роз'яснювальної і навчальної роботи націленої на результат.

Учасники конференції (старости, голови громад) висловили глибоку вдячність Фонду Ганса Зайделя, Хмельницькому Центру ППК за можливість не лише отримати нові знання з актуальних питань життєдіяльності територіальної громади, а й за можливість участі в усіх заходах Програми (ознайомчий семінар, навчальні семінари, конференція) та висловили пропозиції щодо необхідності продовження співпраці з Фондом задля подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування, поширення власного досвіду, вивчення кращих зарубіжних практик, тощо.

Конференція була заключним заходом в реалізації Проекту.

Пропозиції щодо розвитку Проекту (розширення чи поглиблення тематики та практичного інструментарію), варіантів вирішення виявлених проблем були висловлені, як учасниками тематичних короткострокових семінарів «Староста та громадськість: виклики сьогодення», так і учасниками Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» і полягають в:

- необхідності продовження навчання старост;
- збільшення терміну навчання;

- збільшення кількості практичних, тренінгових занять й обміну практичним досвідом;

- організації виїзних навчань і ознайомлення з кращими практиками діяльності громад в Україні;

- стажуванні, здійсненні ознайомчих візитів до країни ЄС.

Отже, підсумовуючи реалізацію проекту «Староста об'єднаної територіальної громади та громадськість: виклики сьогодення» констатуємо наявні результати:

*короткострокові:*

- поглиблено знання з основ нормативно-правового регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад і інституту старости;

- розширено й оновлено знання, вміння, навички роботи старост із громадськістю сіл, селищ, міст;

- більш ефективне використання інформаційно-комунікаційних технологій в роботі старост, що стало можливим після відповідного курсу навчання;

- визначено й розглянуто різні можливі варіанти подолання проблем в роботі старост;

- наведено експертні оцінки й практичні поради;

- обмін досвідом відбувався як під час навчання за програмою тематичного короткострокового семінару «Староста та громадськість: виклики сьогодення» (березень-травень 2017 р.), так і під час Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» (26-27 жовтня 2017 р.), на якій про успіхи, проблеми діяльності старост об'єднаних територіальних громад в Хмельницькій області почули представники з усієї України;

*довгострокові:*

- вивчено та узагальнено особливості функціонування нововведеного інституту старост в Україні (на прикладі Хмельницької області), визначено проблеми в цьому напрямку, які лежать в правовій площині і можливість їх вирішення залежить від прийняття відповідних нормативно-правових актів та подальшої реалізації процесів децентралізації по всій території держави;

- сформовано певні компетентності, бачення та спроможність до ефективного здійснення представницьких та управлінських повноважень у старост об'єднаних територіальних громад Хмельницької області;

- виступи старост на конференції, відеоматеріал (заклучна частина якого була відзнята через чотири місяці після завершення навчання старост) підтвердили, що старости об'єднаних територіальних громад Хмельницької області використовують отримані знання щодо організації роботи з громадськістю на практиці;

- розповсюдження на теренах всієї України досвіду Хмельницької області щодо розвитку місцевого самоврядування та становлення інституту старости (в рамках реалізації Проекту), чому сприяло проведення Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток місцевого самоврядування. Становлення інституту старости» та видання науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки»).

Підсумковий змістовний звіт про реалізацію Проекту, включаючи і фінансову частину, подавався у визначеній формі українською мовою протягом 10 (десяти) робочих днів після завершення реалізації Проекту.

*Список рекомендованих джерел:*

1. Батенко Л.П. Управління проектами: навч. посібник / Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинська. – К.: КНЕУ, 2005. – 231 с.
2. Верба В.А. Проектний аналіз: навч.-метод. посібник для самостійного вивчення дисципліни / В.А. Верба, О.М. Гребешкова, О.В. Востряков – К.: КНЕУ, 2002. – 86 с.
3. Верба В.А. Проектний аналіз: підручник / В.А. Верба, О.А. Загородніх – К.: КНЕУ, 2000. – 142с.
4. Грантрайтинг: методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок / [О.В. Кулініч, Д.С. Ткачов, С.Є. Ігнат'єв та ін.] ; за ред. О.В. Кулініча. – Х. : Регіональний центр міжнародних проектів і програм, 2013. – 78 с.
5. Збаразька Л.О. Управління проектами: навч. посібник / Л.О. Збаразька, В.С. Рижигов, О.Ю. Єрфорт. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 168 с.
6. Керівництво з питань проектного менеджменту / Пер. з англ. За ред. С.Д. Бушуєва, – 2-ге вид. перероб. – К.: Видав. Дім «Деловая Украина», 2000. – 198 с.
7. Клиффорд Ф. Грей. Управление проектами / Клиффорд Ф. Грей, Ерик У. Ларсон; пер. с англ. В. Дудников. – М.: Дело и сервис, 2007. – 608 с.
8. Основи написання проектів: практичні поради / Войт М.І., Баюк М.І., Третяк В.А. – Хмельницький: Хмельницький ЦППК. – 2016. – 95 с.
9. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-ІУ. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367[Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_8j/pg\\_grwggwr.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_8j/pg_grwggwr.htm).
11. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1251-09>.

12. Разработка проекта. Методические рекомендации / Международный Альянс по ВИЧ / СПИД. – К., 2002. – 94 с.

13. Розроблення публічної політики. Практичний посібник /Уклад. А.О.Чемерис. – К.: ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.

14. Тарасюк Г.М. Управління проектами: навч. посіб. / Г.М.Тарасюк. – К.: Каравела, 2004. – 344 с.

15. Ткачук А.Ф. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громад або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади? (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Маркіян Дацишин. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 152 с.

16. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді 9 навчальний модуль) / Анатолій ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с.

17. Тянь Р.Б. Управління проектами: підручник / Р.Б. Тянь, Б.І. Холод, В.А. Ткаченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 224 с.

18. Управління інноваційними проектами та програмами. Методологія. Стандарт Міністерства фінансів України. Видання офіційне (МФУ 75.1 – 00013480 – 29.12:2010) – К.: Міністерство фінансів, 2010. – 44 с.

19. Хайке Фарун. Кулінарна книга ініціатив. Громадська дія власного приготування. Вступ до проектного менеджменту: Посібник / Хайке Фарун, Нільс-Ейк Цімерман, Еліза Сковрон. - Спілка MitOst e.V., Берлін, 2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://insha-osvita.org/wp-content/uploads/2016/11/ТНК-Cookbook\\_Ukrainian.pdf](http://insha-osvita.org/wp-content/uploads/2016/11/ТНК-Cookbook_Ukrainian.pdf).

20. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.

## 3.2. ІННОВАЦІЙНІ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ



Раніше ми показали важливість застосування новітніх розробок та сучасних міжнародних практик інноваційного управління персоналом на публічній службі.

Проте застосування інноваційних практик дасть справді позитивні результати лише, якщо в органах публічної влади буде створене належне середовище у вигляді інноваційного клімату.

### 3.2.1. Інноваційний клімат органу публічної влади

Інноваційний клімат, поза усіляким сумнівом є частиною організаційної культури органу публічної влади, яка, в свою чергу, здійснює на нього відповідний вплив.

Ми розглядаємо інноваційний клімат як комплекс умов, що сприяють пошуковим зусиллям співробітників щодо висування та реалізації нових ідей та пропозицій, спрямованих на посилення



ефективності та результативності діяльності кожного публічного службовця зокрема та органу публічної влади в цілому.

На нашу думку, характеристиками найсприятливішого інноваційного клімату в органі публічної влади доцільно вважати такі:<sup>145</sup>

- загальну спрямованість на інноваційність. Вона проявляється у чіткості формулювання мети, яка досягається спільними зусиллями та у постановці реальних завдань, у процесі виконання яких проявляється професійна компетентність кожного члена колективу;

- високий рівень взаємної довіри як передумови ефективної професійної діяльності кожного співробітника та органу держаної влади в цілому;

- децентралізацію прийняття рішень як запоруки та основи внутрішньо організаційної демократії і міжособистісного співробітництва.

Необхідно зазначити, що атмосфера довіри набуває особливої ролі в процесі розвитку інноваційної діяльності в органі публічної влади як соціальної мікросистемі.

Це пояснюється на нашу думку тим, що професійна діяльність на публічній службі, завжди пов'язуючись із знаннями, містить низку різноманітних аспектів й експліцитно не виражених атрибутів та цінностей, без яких робота публічного службовця втрачає сенс та смисл.

Як свідчить проведений аналіз, проблема довіри все частіше стає об'єктом досліджень у сфері менеджменту.

Це й не дивно, оскільки від відповіді на питання, наскільки керівник може і довіряє підлеглим і наскільки підлеглі можуть і довіряють керівнику, залежать не лише, і не стільки, кількісні показники діяльності органів публічної влади в цілому та кожного співробітника зокрема, а й їх якісні показники.

Саме тому довіру у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління» та «об'єкт управління – суб'єкт управління» ми розглядаємо як потужний організаційний ресурс, форму й передумову ефективного та результативного міжособистісного суб'єкт-об'єктного співробітництва,

---

<sup>145</sup> Примуш Р.Б. Управлінська культура як основа інноваційного управління персоналом / Р. Б. Примуш // Університетські наукові записки. – 2014. – № 3 (52). – С. 346-352.

уміле використання якого може стати запорукою формування у колективі сприятливого для усіх його членів інноваційного клімату.

У зв'язку з цим ми вважаємо, що суб'єкт-об'єктна довіра має набути для органів публічної влади значимості пріоритетного завдання, оскільки:

по-перше, довіра відіграє вирішальну роль в процесі адаптації організації до сучасного мінливого зовнішнього середовища та адекватного реагування на зовнішні зміни;

по-друге, довіра є підґрунтям формування внутрішньо організаційних – вертикальних та горизонтальних відносин партнерства, взаємодії та взаємодопомоги.

Саме тому створення сприятливого інноваційного клімату має результатом наявності в органі публічної влади конструктивного морально-психологічного клімату. Під ним ми розуміємо такий характер щоденних взаємовідносин між співробітниками обов'язковими проявами якого є:

- високий рівень солідарності;
- довірливе, доброзичливе, вимогливе ставлення;
- вільне висловлювання власної думки;
- забезпечення почуття захищеності, впевненості у собі та в інших членах колективу;
- отримання задоволення від перебування у колективі;
- розвиток оптимістичного настрою на робочому місці;
- підвищення життєвого тону;
- наявність у співробітників почуття власної гідності.

В основі морально-психологічного клімату лежить згуртованість колективу публічних службовців, тобто його єдність, цілісність, монолітність, колективний та індивідуальний захист як колективу в цілому, так і кожного його члена зокрема, взаємодопомога та взаємопідтримка як запорука взаєморозуміння та соціального партнерства (табл. 29):

Табл. 29 Структура згуртованості колективу та її прояви у щоденній діяльності

<b>Ознаки згуртованості</b>	<b>Прояви у щоденній професійній діяльності</b>
<i>Ціннісно-орієнтаційна, ідеологічна єдність</i>	Наявність оцінок та позицій щодо: <ul style="list-style-type: none"> <li>- цілей діяльності</li> <li>- способів досягнення цілей</li> <li>- норм внутрішньо організаційних відносин</li> <li>- подій у колективі</li> <li>- підтримка та дотримання кожним державним службовцем правил організаційної культури та правил поведінки</li> </ul>
<i>Діяльнісна, вольова єдність</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- високий рівень активності та злагодженості дій співробітників</li> <li>- здатність до мобілізації для подолання труднощів у процесі реалізації поставлених перед колективом завдань</li> </ul>
<i>Організаційна єдність</i>	Висока організованість колективу на основі: <ul style="list-style-type: none"> <li>- рівноваги індивідуальних, групових інтересів</li> <li>- чіткого розподілу обов'язків, відповідальності</li> <li>- відсутності протиріччя між формальною та неформальною структурою організації</li> <li>- здатності колективу регулювати поведінку й діяльність його членів</li> </ul>
<i>Інтелектуальна єдність</i>	злагоджений процес спільного осмислення та вирішення питань життєдіяльності колективу
<i>Емоційна єдність</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- динаміка настроїв</li> <li>- високий рівень емоційної ідентифікації</li> </ul>

Головна роль в процесі згуртованості колективу відводиться організаційній єдності як передумові формування міцної соціально-психологічної структури колективу органів публічної влади як соціальної мікросистеми. Ми вважаємо, що її складовими є: колективні потреби, цілі, цінності, колективна самосвідомість, колективна воля, навички злагоджених дій в процесі виконання поставлених перед колективом завдань, міжособистісні та міжгрупові відносини і виникаючі на їх основі соціально-психологічні явища (рис. 45).<sup>146</sup>

<sup>146</sup> Шарухин А.П. Психология менеджмента: Учеб. пособ. – СПб.: Речь, 2005. – С.70.

Колективна самосвідомість	Колективні навички колективних дій				Місія та цілі організації
	Потреби	Цінності	Цілі	Воля	
	Міжособистісні				
	Міжгрупові відносини				
Соціально-психологічні явища					
Умови життєдіяльності організації					

*Рис. 45 Соціально-психологічна структура колективу організації*

Як видно з рис. 45, колективні потреби доцільно розуміти як потреби умов та засобів оптимального функціонування і розвитку колективу організації, а саме необхідність:

- спільної діяльності, здатної забезпечити високий соціальний статус колективу;
- оптимального стилю керівництва;
- розподілу обов'язків та відповідальності між членами колективу;
- спільних обговорень та прийняття рішень щодо питань життєдіяльності всього колективу з обов'язковим узгодженням думок усіх співробітників;
- інформаційного, соціально-правового, матеріально-технічного тощо забезпечення життєдіяльності колективу;
- налагодження міжособистісних відносин для забезпечення комфортного морально-психологічного клімату в організації.

Під колективними цінностями ми розуміємо перехідні цінності колективу в цілому та кожного співробітника зокрема, які сприяють оптимізації життєдіяльності колективу органу публічної влади та кожного службовця у ньому. Найбільш бажаними цінностями ми вважаємо такі: колективізм, честь колективу, згуртованість та організованість колективу, позитивні організаційні правила й традиції тощо.

Колективні цілі варто розглядати як прагнення колективу, що не суперечать колективним потребам, цілям, організаційній місії, оскільки становлять з ним єдиний вектор організаційного колективного розвитку.

Важливим, у зв'язку з цим є наявність у членів колективу чітко визначеної самосвідомості як усвідомленості співробітниками своєї

згуртованої спільноти з організаційним комплексом потреб та інтересів, цілей та цінностей, місії і статусу, притаманних характеристик тощо.

Навички колективних дій мають обов'язково проявлятися у згуртованій роботі кожного члена і колективу в цілому при вирішенні поставлених завдань.

Такі навички слушно визнати показником рівня згуртованості колективу та процесів групової динаміки і фактором, що впливає на процес подальшого розвитку колективу як спільноти однодумців та соціальної мікросистеми.

Усі вищезазначені складові чітко проявляються у динаміці внутрішньо організаційних міжособистісних відносин, які графічно доцільно зобразити так (рис. 46):

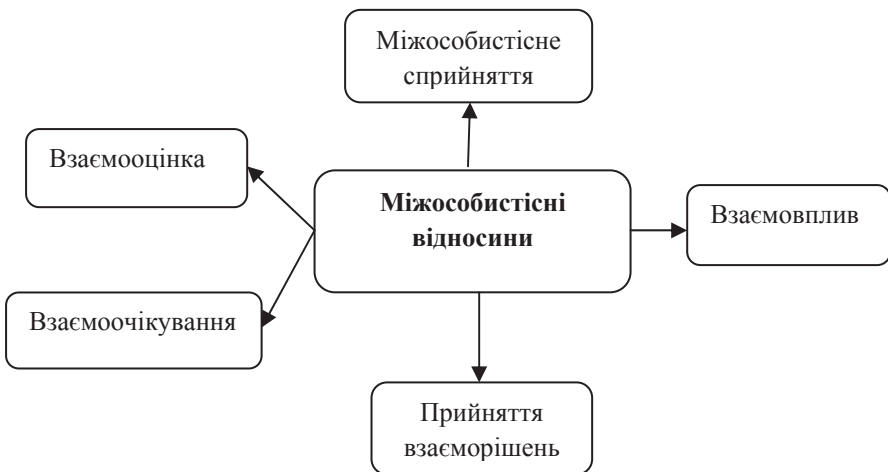


Рис. 46 Структура міжособистісних відносин

Причому традиційно виділяють такі види впливу на людину в процесі міжособистісного спілкування:

- інформування, що впливає на уявлення співробітника про найвірогідніший напрям у розвитку очікуваних подій, наслідків обраної ним альтернативи поведінки на робочому місці;
- інструктування, яке пропонує державному службовцю найефективніші способи досягнення поставлених перед ним цілей;

• мотивування та стимулювання оптимального типу поведінки службовця в процесі виконання службових обов'язків.

Результатом міжособистісних відносин є виникаючі в життєдіяльності колективу соціально-психологічні явища, які є явищами внутрішньо колективної динаміки (табл. 30):<sup>147</sup>

Табл. 30 Явища внутрішньо колективної динаміки

<b>Спрямування явищ внутрішньо колективної динаміки на</b>			
<b>Інтеграцію колективу у</b>		<b>Дезінтеграцію колективу у</b>	
<i>Міжособистісних відносинах</i>	<i>Міжгрупових відносинах</i>	<i>Міжособистісних відносинах</i>	<i>Міжгрупових відносинах</i>
- симпатії	- колективна думка	- антипатії	- створення мікрогруп
- співробітництво	- колективний настрій	- суперництво	з негативною спрямованістю
- співпереживання	- колективна поведінка	- міжособистісні конфлікти	- чутки
- лідерство	- групове прийняття рішень	- нонконформізм	- міжгрупові конфлікти
- податливість		- негативні ефекти	

Як свідчать дані табл. 30, соціально-психологічні явища, що супроводжують і є результатом внутрішньоорганізаційних міжособистісних та індивідуальних відносин, будучи явищами внутрішньокolleктивної динаміки, безпосередньо впливають на наявність чи відсутність інноваційного середовища у колективі органу державної влади.

Ми вважаємо, що основними ознаками організаційного середовища, яке стимулює розвиток інноваційної діяльності вважають такі:<sup>148</sup>

- інноваційна стратегія розвитку організації та її персоналу;
- сучасна гнучка технологія;

<sup>147</sup> Шарухин А.П. Психология менеджмента: Учеб. пособ. – СПб.: Речь, 2005. – С.74.

<sup>148</sup> Управление человеческими ресурсами: Учеб. / под. ред. И.А.Максимцева. – М.: Изд-во Юрайт, 2012 – С.111.

- гнучка управлінська структура;
- інноваційне управління персоналом;
- творчий потенціал персоналу;
- система мотивації – стимулювання, спрямоване на активізацію інноваційної діяльності співробітників;
- заохочення нових ідей;
- можливість помилки, за які відсутнє покарання;
- доступність ресурсів та їх наявність;
- участь різнопрофільованих команд;
- підтримка вищестоячого керівництва.

Як свідчить аналіз, усі ці складові експліцитно проявляються в умовах формування інноваційної діяльності будь-якої сучасної організації, органу публічної влади зокрема (табл. 31):

Табл. 31 Умови формування інноваційної діяльності

Організаційні фактори	Принципи управлінської діяльності	Результати управлінської поведінки та відносин
<b>Морально-психологічний клімат</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- високий рівень довіри</li> <li>- можливість пошуку помилок</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інтуїтивна, імпульсивна поведінка співробітників</li> <li>- визнання можливості ризику та допустимості помилок</li> <li>- активний творчий пошук</li> <li>- широка потенційна віддача від зусиль співробітників</li> <li>- посилення та зміцнення віри у власні творчі можливості та неформальні дії</li> </ul>
<b>Система комунікацій</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- вільний потік комунікацій</li> <li>- ясність організаційної політики</li> <li>- відкритість стратегії та процесу планування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- вагомість неформальних ділових контактів та віддача від них</li> <li>- можливість висунення нетривіальних, неординарних ідей та пропозицій</li> <li>- посилення емоційної складової поведінки</li> <li>- належний зворотній зв'язок в усіх напрямках</li> <li>- посилення взаємодії</li> <li>- можливість розвитку своїх ідей</li> </ul>

<b>Формування цілей</b>	- самостійність формулювання завдання підлеглими співробітниками – - самооцінювання співробітників	- винагорода за прояв додаткового ризику - розподіл відповідальності - спільне висування нових ідей - урізноманітнення пошукових зусиль - зниження конформізму - створення додаткових умов для творчої роботи
<b>Механізм контролю</b>	- взаємозв'язок з іншими складовими управління - наявність внутрішнього самоконтролю - узгодженість із загальними параметрами життєдіяльності співробітників	- використання альтернативних форм трудового процесу та оргструктур - можливість висловлення незгоди - можливість існування функціонального конфлікту - розширення сфери інноваційної діяльності

Дані табл. 31 свідчать, що створення сприятливого інноваційного середовища неможливе без чіткого розуміння якісних характеристик усіх видів факторів, а саме: блокуючих, підтримуючих, посилюючих. Ми вважаємо за доцільне представити графічно основні з них (табл. 32).

Таким чином, ми вважаємо, що для стимулювання прояву ініціативи та появи інноваторів серед підлеглих державних службовців, крім інноваційного середовища, потрібна ще й інноваційна культура. Її складовими, на нашу думку, мають стати:

- активний розвиток горизонтальних, як формальних так і неформальних комунікацій як передумови процесу нововведення;
- різке збільшення кількості нових ідей та пропозицій і, як наслідок, розширення кола генераторів ідей з числа підлеглих співробітників;
- створення організаційних умов для розширення знань та компетенцій, безперервного розвитку співробітників в процесі організаційного навчання;
- ускладнення системи мотивації;
- формування сприятливого інноваційного клімату й середовища;
- підтримання умов творчої діяльності співробітників;
- гнучкість системи організації відбору та винагороди нових ідей та пропозицій.



Табл. 32 Фактори впливу на інноваційну діяльність

<b>Блокуючі фактори</b>	<b>Підтримуючі фактори</b>	<b>Посилюючі фактори</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- недовіра керівників до запропонованих підлеглими ідей;</li> <li>- необхідність численних узгоджень інновацій;</li> <li>- втручання інших підрозділів в оцінку пропозицій;</li> <li>- критика та погрози щодо можливих помилок;</li> <li>- контроль за кожним кроком інноватора;</li> <li>- кулуарне прийняття рішень щодо інноваційної пропозиції;</li> <li>- передавання нижчестоящим керівникам вказівок, супроводжуваних погрозами;</li> <li>- виникнення у вищестоящого керівництва синдрому “всезнаючих експертів”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- надання необхідної свободи для розробки нововведень;</li> <li>- забезпечення інноваторів необхідними засобами;</li> <li>- підтримка з боку вищестоящого керівництва;</li> <li>- проведення дискусій та обмін ідеями;</li> <li>- підтримка ефективних комунікацій з колегами;</li> <li>- поглиблення взаєморозуміння співробітників</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підтримка прагнення підлеглих постійно навчатися та підвищувати кваліфікацію;</li> <li>- поєднання в системі професійної освіти спеціальних знань та багатодисциплінарної підготовки;</li> <li>- можливість висловлення власної думки про нововведення;</li> <li>- подолання бар’єрів та розмивання кордонів між різними видами робіт та функціональними обов’язками;</li> <li>- надання підлеглим співробітникам змістовної ділової інформації, навіть якщо вона негативна;</li> <li>- проведення регулярних нарад робочих груп;</li> <li>- логічна аргументація необхідності змін та реорганізацій;</li> <li>- постійна підтримка атмосфери довіри та сприятливості змін</li> </ul>

### 3.2.2. Управління креативністю публічних службовців

Дуже важливим інноваційним інструментом управління персоналом на публічній службі є управління креативністю публічних службовців.

Зрозуміло, що розвиток та підтримка творчого потенціалу підлеглих публічних службовців вимагає від суб'єкта управління певних організаційних рішень, пошук та реалізація яких постають нині важливим завданням в процесі щоденного управління людськими ресурсами.

Існують дієві методи створення та підтримання атмосфери творчості та співробітництва у колективі:<sup>149</sup>

- залучення співробітників у роботу з постановки цілей та розробки стратегій діяльності;
- делегування відповідальності та звільнення підлеглих співробітників від дріб'язкової опіки;
- чітке дозування рівня складності завдань, що пропонуються для вирішення, відповідно до професійно-професійно-особистісних можливостей службовців;
- безперервне функціонування зворотного зв'язку з приводу якісних характеристик діяльності співробітників та визнання їх успіхів та досягнень;
- справедливість винагороди за результатами роботи;
- використання широкого набору стимулів, що спонукають до роботи;
- раціоналізація та технологізація рутинної щоденної роботи з використанням можливостей сучасних інформаційних технологій;
- свідомо продумана організація творчих дискусій, семінарів, мозкових штурмів тощо, які вимагають творчої колективної діяльності;
- посилення уваги до особистих якостей, успіхів, особливостей, обставин життя підлеглих держслужбовців;

---

<sup>149</sup> Клементьев Д.С. Социология управления: Учеб. пособ. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: изд-во МГУ, 2010. – С.221.

- турбота про професійний та особистий розвиток співробітників.

З точки зору креативності управління розуміється як пошук між ірраціональними компонентами, що проявляються у соціальних системах будь-якої величини, та раціональними спробами внести у процес управління доцільність. Причому такий пошук зростає пропорційно тому, як зростає:

- складність та небезпека екстремальних систем, що стихійно створюються та функціонують у соціальних групах різної величини;
- непередбачуваність використання соціотехнічних систем;
- складність соціального устрою, посилення спеціалізації та інтеграції осіб та організацій;
- складність та перехід до широкого використання фундаментальних наукових результатів та ефектів;
- складність невідомого, з кожною причиною якої пов'язаний цілий ланцюг змін-наслідків.

Зауважимо, у зв'язку з цим, що креативна діяльність часто спричинює невизначеність, неоднозначність динаміки соціальних, міжособистісних процесів, коли неможливо передбачити наслідки інновацій. За таких умов керуваність має забезпечуватись керівництвом суб'єкта управління як суб'єкта управлінських взаємодій.

За такого підходу управління здійснюється не шляхом безпосереднього суб'єктно-об'єктного впливу, а шляхом їх взаємодії щодо рефлексованих цілей у мінливих умовах внутрішньоорганізаційного середовища. Очевидно, що як суб'єкт управління, так і об'єкт управління набувають за таких умов статусу взаємозацікавлених партнерів взаємодій. При цьому досягається синергетичний ефект в результаті самоорганізації підлеглих службовців у нових умовах та активізації саморегуляційних механізмів.

Крім цього, на рівні органів публічної влади як виховної соціальної мікросистеми проявляється так звана «структурна рефлексивність». Її притаманними ознаками є: наявність «рефлексуючої організації та реорганізації соціальних, міжособистісних відносин»<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Giddens A. The consequences of modernity. – N.-Y., 1997. – p.21.

Її суть полягає у спрямованості на зміну взаємодій між органами публічної влади як соціальною системою та структурою й об'єктом управління шляхом звільнення підлеглих від надмірного (а часом і тотального) адміністративного контролю з метою розширення їх професійної свободи в процесі формування нової сучасної системи «соціального простору» їх структурного підрозділу.

Тому взаємна довіра набуває значимості ключового елементу для органу публічної влади як рефлексуючої організації в процесі креативної діяльності.

Така взаємна довіра результує із взаємозацікавленої суб'єкт-об'єктної взаємодії, мінімізуючи чи й зводячи нанівець ризик та небезпеку.

При цьому варто брати до уваги той факт, що виділяють два види довіри, які в однаковій мірі є надзвичайно важливими для креативної, творчої діяльності у межах органу публічної влади як соціальної мікросистеми. Такими видами є:

- довіра до системи, що проявляється у здатності органів управління знизити потенційні ризики;
- довіра до співробітників, тобто переконаність у їх надійності, наступності, самоідентифікації.

Очевидно, що творча діяльність підлеглих службовців буде ефективною лише за умови забезпечення довіри до системи. Разом з тим цього неможливо досягти за відсутності довіри на індивідуально-особистісному рівні між службовцями різних ієрархічних рівнів.

Основою такої довіри є рівень чесності суб'єкта управління й об'єкта управління та навпаки.

Зрозуміло, що переростання рефлексивної поведінки у самоорганізовану має забезпечуватися відтворенням необхідного рівня довіри, у т.ч. і в системі управління. Це розширює можливості підлеглих державних службовців до самоорганізації.

Таким чином, доцільно вести мову про креативність публічних службовців як передумову інноваційності управління персоналом в органах публічної влади, адже саме від налаштованості кожного співробітника на максимізацію власного творчого потенціалу у щоденній професійній діяльності залежить ефективність та результативність вітчизняної сфери публічної служби в цілому.

### 3.2.3. Інноваційні практики селекції персоналу

Складність взаємозв'язків політичних, соціальних, економічних, суспільних процесів в державі та суспільстві формує запит на управлінців нового покоління.

На сучасному етапі публічному службовцю недостатньо бути штатною одиницею того чи іншого органу влади. Нині набуває актуальності його специфічний статус посередника між державою та громадянами, які очікують від нього компетентного вирішення їх проблем, запитів тощо.

Тому селекція службовців є дуже важливою складовою менеджменту персоналу на публічній службі.

Цікавою, у зв'язку з цим, є система професійно-особистісних рис кандидата, та представлена нами в табл. 33:<sup>151</sup>

Табл.33 Професійно-особистісні характеристики кандидата на посаду

Група рис	Перелік складових елементів
<b>Суспільно-громадянська зрілість</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- здатність підпорядковувати особисті інтереси суспільним;</li> <li>- уміння прислухатися до критики, бути самокритичним;</li> <li>- активна участь у суспільній діяльності;</li> <li>- володіння високим рівнем політичної грамотності</li> </ul>
<b>Ставлення до праці</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- почуття особистої відповідальності за доручену справу;</li> <li>- уважне та чутне відношення до людей;</li> <li>- працелюбність;</li> <li>- особиста дисциплінованість та вимогливість до дотримання дисципліни іншими;</li> <li>- рівень естетики праці</li> </ul>
<b>Рівень знань та досвід роботи</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- наявність кваліфікації, адекватної посаді;</li> <li>- знання об'єктивних основ управлінської діяльності;</li> <li>- знання передових методів керівництва;</li> <li>- стаж роботи в організації (у тому числі на керівній посаді)</li> </ul>

<sup>151</sup> Управление персоналом: Энциклопед. слов. / Под ред. А.Я. Кибанова. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С.138-139.

<b>Організаторські здібності</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уміння організувати систему управління, свою роботу;</li> <li>- володіння передовими методами керівництва;</li> <li>- уміння проводити ділові наради;</li> <li>- здатність до самооцінки своїх можливостей і своєї праці;</li> <li>- здатність до оцінки можливостей та праці інших</li> </ul>
<b>Уміння працювати з людьми</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уміння працювати з підлеглими;</li> <li>- уміння працювати з керівниками різних організацій;</li> <li>- уміння створювати згуртований колектив;</li> <li>- уміння підібрати, розставити і закріпити кадри</li> </ul>
<b>Уміння працювати з документами та інформацією</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уміння коротко і ясно формулювати цілі;</li> <li>- уміння складати ділові листи, накази, розпорядження, чітко формулювати доручення, ставити завдання;</li> <li>- знання можливостей сучасної техніки управління та вміння використовувати її у своїй роботі;</li> <li>- уміння читати документи</li> </ul>
<b>Уміння своєчасно приймати та реалізовувати рішення</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уміння своєчасно приймати рішення;</li> <li>- здатність забезпечити контроль за виконанням рішень;</li> <li>- уміння швидко орієнтуватися у складній обстановці, вирішувати конфліктні ситуації;</li> <li>- здатність до дотримання психогієни, уміння володіти собою;</li> <li>- впевненість у собі</li> </ul>
<b>Здатність побачити та підтримати передове</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уміння побачити нове;</li> <li>- розпізнавати і підтримувати новаторів, ентузіастів та раціоналізаторів;</li> <li>- розпізнавати й нейтралізувати скептиків, консерваторів, ретроградів та авантюристів;</li> <li>- ініціативність;</li> <li>- сміливість та рішучість у підтримці та впровадженні нововведень;</li> <li>- мужність та здатність йти на обґрунтований ризик</li> </ul>
<b>Морально-етичні риси характеру</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- чесність, добросовісність, порядність, принциповість;</li> <li>- врівноваженість, витриманість, ввічливість;</li> <li>- наполегливість;</li> <li>- комунікабельність, привабливість;</li> <li>- скромність, простота;</li> <li>- охайність та акуратність зовнішнього вигляду, добре здоров'я</li> </ul>

Очевидно, що в кожному конкретному випадку із цього списку мають вибиратися риси, найважливіші для кожної вакантної посади та організації. До цих рис додається перелік спеціальних рис, якими має володіти кандидат на конкретну посаду. При цьому важливо відрізнити риси, які є необхідними для вступу на посаду на публічній службі, та риси, яких прийнятий на посаду кандидат зможе набути в процесі виконання посадових обов'язків.

Для визначення вимог до кандидатів на посаду можна застосовувати такі правила:

- будь-який вибір посадової особи є неминучим компромісом, оскільки навіть кращі працівники також мають недоліки. Саме тому ключем для рекрутингу має служити чітке уявлення про те, які риси є дійсно необхідними для вакантної посади, а якими, за необхідності, можна знехтувати;

- різні комбінації рис можуть бути рівноцінними для виконання посадових обов'язків;

- у процесі встановлення вимог до посади необхідно проводити чітке розмежування між рисами, які необхідно обов'язково мати кандидату перед вступом на посаду, і тими, які можна набути вже після прийняття на посаду;

- підвищення вимог до рис кандидата сьогодні може відбитися внаслідок недооцінювання загального потенціалу працівника та кваліфікації, на яку буде оголошено попит у майбутньому;

- чітке визначення вимог до посади має унеможливити неминучий суб'єктивізм оцінок;

- чим більша кількість кандидатів розглядаються на кожну посаду, тим більша вірогідність того, що відбір дасть позитивні результати і навпаки, чим менше кандидатів, тим вірогідніша необхідність серйозного компромісу щодо низки важливих рис кандидата на посаду.

Із запропонованих правил чітко прослідковується головне, на нашу думку, правило, а саме: відбираючи найважливіші риси для визначення вимог до кандидатів на ту чи іншу посаду, необхідно розрізняти риси, які

необхідні для вступу на посаду, і риси, яких кандидат зможе набути, освоївшись з роботою після прийняття на посаду.<sup>152</sup>

Незалежно від відмінностей у кількості рівнів управління, обсягу та змісту вирішуваних службовцями завдань, до кожного кандидата на посаду на державній службі обов'язково має застосовуватися низка загальних вимог щодо наявності необхідних рис, а саме:

- рівень професійної підготовки кандидата: професійний досвід, кваліфікація, освіта, професійні знання;
- особистісні характеристики, ділові риси: ініціативність, відповідальність, лідерські риси, здатність до командної роботи, емоційна стійкість тощо;
- здатність приймати ефективні рішення: загальні інтелектуальні здібності, готовність до ризику, творчість, здатність до організації групової (командної) роботи у процесі прийняття рішень;
- моральні риси: чесність, справедливість, готовність прийти на допомогу, чуйність тощо;
- адміністративні здібності: планування, організація роботи, делегування повноважень, доведення розпочатої справи до кінця, контроль за роботою, високий рівень особистої відповідальності за доручену справу тощо;
- мотивація праці та організаційні цінності, які визначають поведінку на робочому місці: зацікавленість у кінцевих результатах, рівень самоповаги, спрямованість до підвищення професіоналізму та особистісного самовдосконалення, інтерес до виконуваної роботи тощо;
- стан здоров'я, який дозволяє напружено працювати на посаді.

Професіоналізації є наближенням стану професійної діяльності до професіограми, до еталону моделі спеціаліста.

Виявлення соціально-психологічних особливостей особистості кандидата на посаду на публічній службі має стати одним із головних завдань процедури професійного рекрутингу в органах публічної влади. Така необхідність, на нашу думку, пояснюється тезою про обов'язкову притаманність кожному кандидату в державні службовці низки певних та чітко ідентифікованих рис.

---

<sup>152</sup> Примуш Р.Б. Психолого-професіональна селекція персонала в сфері державного управління / Р. Б. Примуш // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2014. – № 4 (29). – С. 104.



Професійна компетентність претендента на посаду автоматично означає наявність у нього не лише високого професіоналізму та знання сфери публічного управління, а й певних особистісних особливостей. Це особливо важливо в сучасну епоху соціально-економічних трансформацій, що висувають потребу кваліфікованих управлінських кадрів на перше місце.

Сучасна епоха та виклики, що постали перед Українською державою у XXI ст., актуалізують необхідність розробки та застосування нових технологій та пошуку дієвих способів підвищення ефективності професійного відбору управлінських кадрів.

На нашу думку, це необхідно передусім для оцінювання індивідуальності особистості кожного кандидата на публічну службу з метою виявлення можливостей максимального прояву ним своїх творчих здібностей у подальшій професійній діяльності на посаді.

У зв'язку з цим, ми вважаємо, що виявлення, формування і просування потенційного управлінця доцільно розробляти у площині моніторингу, починаючи з шкільного віку. Це дозволить виявляти можливості потенційного управлінця, здатного максимально мобілізувати свій потенціал для виконання завдань у різних ситуаціях.

На нашу думку, нині назріла необхідність використання особистісно-психологічного моніторингу управлінської діяльності у сфері професійного рекрутингу на державній службі.

Завдання такого моніторингу ми вбачаємо у тому, щоб:

- вивчати, а не змінювати, особистісні особливості кандидата і надання його можливостям робочого місця, посади, виходячи з необхідних для здійснення професійної діяльності на державній службі певних психічних можливостей;
- виявляти ступінь відповідності умов та вимог посади й організації особистісним можливостям, мотивації, цінностям кандидата з метою мінімізації протиріч між організацією та майбутнім співробітником, його сподіваннями, претензіями, реальністю.

Саме тому слід брати до уваги, що професійний рекрутинг орієнтований також на ефективну взаємодію особистості з організацією, тобто відповідність наявних особистісних можливостей вимогам організації, що проявляються не лише у професійному рівні підготовки кандидата, а й в його особистісних особливостях та його можливості

адаптуватися до умов професійної діяльності на посаді, на яку він претендує.

Ми вважаємо, що нині доцільно вести мову про професійний рекрутинг у системі публічної служби як про процедуру диференціації кандидатів за ступенем їх відповідності певному виду діяльності на певній посаді та прийняття рішення щодо їхньої професійно-особистісної придатності чи непридатності.

Ми пропонуємо сформувати новий підхід до визначення особистісних рис особистості кандидата на публічну службу в кадровій політиці професійного рекрутингу, а саме:

- виявлення базових вроджених особливостей і ступінь їх прояву у сформованій особистості;
- визначення рівня прояву особистісних особливостей на момент проведення рекрутингової процедури;
- виявлення рівня відмінностей між фактично наявними особливостями та вродженим потенціалом;
- визначення можливих компенсаторних факторів у випадку недостатнього прояву особливостей особистості кандидата, які визначаються під час професійної селекції на вакантну посаду.

Ми вважаємо, що для максимально ефективного професійного відбору кандидатів на посади на публічній службі виявлення вроджених можливостей особистості кандидата необхідно використовувати не лише вербальні методики, які автоматично передбачають високий рівень соціально бажаних відповідей, а й сучасні проєктивні методики, орієнтовані на виявлення прихованих особливостей особистості кандидата.

Це дозволить не лише визначити наявність вроджених рис, а й виділити низку особистісних особливостей, знання яких є особливо важливим для співвіднесення можливостей з вимогами соціуму; для оптимальної самореалізації кандидата на службі, що відповідає вродженим особливостям його особистості; для визначення сильних сторін його особистості і подальшого їх розвитку та вдосконалення у процесі професійної діяльності у сфері державного управління.

Проведений аналіз літератури з менеджменту персоналу свідчить про те, що результатом тривалих досліджень вчених стало виведення

чіткої структури особистості, яка отримала назву «Велика П'ятірка», оскільки основними науковці вважають такі аспекти особистості:

- екстраверсія - Інтраверсія, тобто відкритість – закритість особистості;
- емоційна стабільність: стресостійкість, «гасіння» власних негативних емоцій, вміння управляти своїм емоційним станом тощо;
- емпатія, тобто дружелюбність, стремління до співчуття та доброти по відношенню до інших людей, вміння уникати конфліктів і досягати консенсусу;
- свідомість, тобто схильність до особистої організованості, вміння визначати конкретні цілі та досягати їх;
- інтелектуальна гнучкість, тобто наявність творчої уяви, різностороння розвиненість та освіченість, позитивне ставлення до інновацій.

Очевидно, що детальний аналіз такої глибинної аспектності кожного кандидата на посаду на публічній службі дозволить, отримавши конкретний «зріз» особистості як організованої структури, виокремити у ній не лише позитивні, а й негативні риси. Ми вважаємо, що об'єктивне вивчення їх сумісності/несумісності з виконанням професійних посадових обов'язків на публічній службі має стати одним з основних завдань сучасного кадрового рекрутингу у сфері державного управління.

На нашу думку, врахування особистісної складової в процесі рекрутингу кандидатів на публічну службу дозволить виділяти у портреті сучасного ефективного службовця-професіонала такі визначальні риси, як: висока теоретично-практична професійно-психологічна освіченість, що передбачає поєднання знань теорії та практики управління із знаннями з психології; готовність та вміння бути корисним на посаді, а отже, і громадянам та державі; здатність безперервного самовдосконалення та самореалізації.

Актуальною, у зв'язку з цим, видається точка зору науковців про необхідність виявлення у кандидата на зайняття вакантної посади суперздібностей із акцентом на особистісно-ділових рисах та їх врахування при зарахуванні на публічну службу. Цікавим, на нашу думку, є перелік таких суперздібностей, запропонований Дулевіцем:<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Купер Д. Отбор и найм персонала. – М.: Изд-во: Вершина, 2005. – С.45.

1) інтелектуальні: розробка стратегічних перспектив, аналіз та судження, планування й організація;

2) міжособистісні: уміння переконувати, наполегливість та рішучість, здатність до швидкого міжособистісного реагування, усна комунікація;

3) адаптивність: пристосовуваність та здатність швидко відновлювати нормальний фізичний та емоційний стан;

4) орієнтованість на результат: енергійність та ініціативність, мотивація до успіху, ділова хватка.

Оскільки основним задекларованим принципом вітчизняної публічної служби є служіння суспільству та громадянам, то очевидно, що пріоритетними для сучасного службовця мають стати риси громадянина та моральні риси.

Ми вважаємо, що це надзвичайно актуально й важливо, оскільки проявляючись у ціннісних орієнтаціях та світоглядних установах, вони спрямовуються на реалізацію потреби кожного службовця як особистості у служінні суспільству. Проте, слід зауважити, що хоча саме ця група світоглядних рис і набуває нині особливої актуальності, саме вона поки що найслабше враховується у традиційному процесі підбору та відбору потенційних службовців.

Необхідно зазначити, що, у кадровій роботі у сфері державного управління до реалізації навіть такої моделі ще далеко, не говорячи про проблему глибшого вивчення особистості кожного кандидата із застосуванням сучасних методів, у тому числі діагностики морально-громадянських орієнтацій, застосування інтелектуально-психологічних тестів.

На нашу думку, настав час застосовувати широко відомі й дієві категорії тестів, які все ще недостатньо використовуються у вітчизняній системі публічної служби, а саме:

- інтелектуальні тести, призначені для виявлення рівня загального інтелекту та специфічних розумових здібностей кандидата;

- тести на увагу та пам'ять, оскільки ці навички є професійно важливими для кандидата на будь-якій посаді на публічній службі;

- психологічні тести для виявлення та оцінювання особистісних особливостей, рис характеру, рівня мотивації кандидата;

- тести міжособистісних відносин, покликані виявити здатність кандидата спілкуватися з оточуючими людьми та його вміння ефективно працювати у стресових і конфліктних ситуаціях;

- професійні (імітаційні) тести пропонують завдання, аналогічні тим, з якими кандидат зіткнеться у своїй майбутній професійній діяльності тощо.

Необхідно зауважити, що ці тести відзначаються найвищою надійністю та валідністю з-поміж усіх застосовуваних у процесі відбору на публічну службу, оскільки вимірюють навички та вміння, безпосередньо пов'язані з майбутньою роботою на публічній службі.

Перелік тестів, використовуваних для відбору кандидатів на публічну службу є свідченням необхідності аналізу стратегічно важливих аспектів особистості кандидата на вакантну посаду, оскільки саме вони є основою професійності сучасного службовця, що проявляється у: наявності системного характеру мислення; високій креативності як здатності пропонувати нові ідеї та знаходити оптимальні способи їх вирішення; наявності управлінських здібностей, лідерських рис і авторитету серед підлеглих та колег; відповідальній поведінці; готовності ризикувати заради досягнення організаційних цілей; високій працездатності та орієнтації на вирішення професійних завдань; особистісній активності у професійній діяльності та суміщенні професійних ролей; наявності позитивних соціальних потреб (успіх, визнання, повага, самореалізація); наявності особистісної позитивної мотивації; поєднуваності особистих та організаційних цілей; адекватності самооцінки; відсутності серйозних бар'єрів у спілкуванні з персоналом; високому рівні саморегуляції, організації, контролю; адекватності сприйняття навколишнього оточення; навичках міжособистісної взаємодії; наявності високої стресостійкості тощо.

Важливою є проблема професійної компенсації кандидатів на вакантні посади на державній службі. Будучи формою професійного пристосування, професійна компенсація спрямовується на відшкодування будь-якого недоліку чи браку відповідності суб'єкта його професійній діяльності шляхом використання наявних властивостей та рис.

Виділяють два типи компенсації:<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Психология профессиональной деятельности. – М., 2012. – С.173-175.

1. Аллопсихічний тип. Він проявляється у випадку знаходження фактору (факторів) поза суб'єктом, коли компенсація здійснюється з використанням можливостей оточуючих людей чи тих можливостей, які надає така взаємодія. При цьому розрізняють два різновиди такої компенсації, зокрема:

- компенсація за рахунок взаємодоповнюючих зв'язків, під час якої кожний з рольових партнерів взаємно використовує окремі переваги іншого з метою подолання власних недоліків. Цей вид компенсації передбачає два способи реалізації, а саме:

по-перше, «дотримання ролі»: максимально успішна діяльність можлива лише у малій групі з досить чітким розподілом ролей; вона здійснюється у ситуації своєрідного «захоплення» суб'єктом компенсації певної «психологічної ніші», коли взаємодоповнюючий чи компенсуючий зв'язок можливий з будь-якою людиною, яка взяла на себе певну роль;

по-друге «симбіотичні зв'язки»: суб'єкт використовує для компенсації власних професійних недоліків тісніші зв'язки лише з однією конкретною людиною, чи з людьми. Як правило, усвідомлюючи всі особливості такої взаємодії, представники симбіотичної групи намагаються зберігати цей вид співпраці;

- компенсація за рахунок односторонніх зв'язків проявляється у випадку, коли компенсуючим фактором виступає встановлення особливого особистісно-професійного зв'язку з рольовим партнером у межах малої робочої групи, коли один з них використовує окремі переваги іншого для подолання власних недоліків.

2. Інтропсихічний тип компенсації, що здійснюється завдяки власним можливостям суб'єкта діяльності. Різновидами цього типу є такі компенсації:

- компенсації на рівні загальної життєвої стратегії. Необхідно зазначити, що цей різновид є лише умовно зарахованим до класу професійних компенсацій, хоча стратегія такого роду актуалізується однаково у будь-яких життєвих ситуаціях і її прояв у професійній діяльності є винятковим випадком;

- компенсація на рівні досвіду, коли компенсуючим фактором виступає досвід – як професійний, так і життєвий, а факторами, що компенсуються, є брак можливостей й енергетичних ресурсів;

- компенсація на рівні стилю, коли недостатньо виражені здібності чи можливості компенсуються за рахунок формування типового чи індивідуального стилю діяльності, який забезпечує суб'єкту необхідний рівень професійної успішності;

- компенсація за рахунок ортогональної здібності, коли недостатній розвиток однієї здібності компенсується іншою, яка знаходиться з першою у компенсаторних відносинах.

Також виділяють три види компенсації:

- істинна професійна компенсація – компенсація невідповідності вимогам професійної діяльності;

- псевдопрофесійна компенсація – компенсація невідповідності професійним вимогам завдяки пристосуванню до вимог та особистостей керівника;

- змішана компенсація, яка поєднує в собі особливості перших двох типів і забезпечує більш високі показники діяльності, ніж за умови використання істинної професійної компенсації чи псевдопрофесійної.

Ми вважаємо, що в процесі рекрутингу потенційних публічних службовців одночасно з визначенням рівня розвитку, що розрізняє різноманітні групи професійно важливих рис у конкретного кандидата, необхідно досліджувати й діагностувати доступність для нього конкретних варіантів професійної компенсації. Крім цього, під таким самим кутом необхідно аналізувати та оцінювати документацію, надану кандидатом для професійного відбору на першому етапі.

Діагностика індивідуально-психологічної придатності на посаду на державній службі вимагає належного психологічного забезпечення. Його складовими елементами доцільно вважати:

- 1) систематизацію та класифікацію за психологічними засадами моделей компетентностей, тобто інформаційно-професіознавчих даних про вакантні посади в організації;

- 2) перелік випробувальних процедур;

- 3) набір випробувальних тестів та методик, що визначають наявність та ступінь розвитку у кандидата психологічних рис, які вимагаються для обіймання вакантної посади;

- 4) методичні матеріали для спеціалістів, залучених до рекрутингової діяльності. У них мають бути:

- чітко виписані процедури психологічно-професійної селекції, яка здійснюється на другому етапі рекрутингу;

- зазначені умови релевантності критеріїв селекції;

- вказані: порядок підготовки остаточного рішення щодо професійно-індивідуальної придатності за результатами діагностики та порядок збереження і надання зацікавленим особам результатів професійної селекції кандидатів;

- засоби та механізми зворотного зв'язку для претендента на вакантну посаду.

Таким чином, «інвентаризація» особистості кандидата на посаду на державній службі, будучи виявленням його особистісно-психологічних характеристик та властивостей, має стати складовим елементом кадрових відбірних технологій та процедур.

Необхідність аналізу аспектної структури особистості кожного кандидата пояснюється сучасними викликами, що постають перед сферою державного управління та системою публічної служби.

Аналіз особистісних характеристик кандидата на посаду сприятиме: по-перше, уникненню помилок при прийнятті рішення щодо призначення/не призначення на посаду; по-друге, надасть професійній діяльності на державній службі характеру людяності та гуманізму.

Таким чином, сучасний підхід до професійної селекції кандидатів вимагає формування і застосування проєктивних методик, орієнтованих на виявлення вроджених особистісних можливостей, які забезпечують імпліцитний потенціал особистості кандидата на публічну службу.





В.М. Олуйко, Н.М. Тюріна, Т.В. Гаман,  
Р.Б. Примуш, Н.С. Карвацка, Т.В. Назарчук

# УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Підписано до друку 22.12.2017 р. Формат 60x84/16.  
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 29,3.  
Тираж 1000 прим. Зам. 105.

Зверстано і надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"  
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, [www.yuston.com.ua](http://www.yuston.com.ua)  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.





Підготовлено і видано за сприяння Програми Ради Європи  
«Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»  
[www.slg-coe.org.ua](http://www.slg-coe.org.ua), [www.facebook.com/slgcoe/](https://www.facebook.com/slgcoe/)