

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 1

Київ-Одеса
2012

УДК 35.08
Д36

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 196/8-15 від 8 листопада 2012 р.)*

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України як підручник
для студентів вищих навчальних закладів (лист № 1/11-20227 від 28 грудня 2012 р.)*

Редакційна колегія :

Ю. В. Ковбасюк (голова), **О. Ю. Оболенський** (заст. голови), **С. М. Серьогін** (заст. голови),
М. М. Білинська, **К. О. Ващенко**, **В. С. Загорський**, **М. М. Іжа**, **В. А. Ландсман**, **А. А. Попок**,
В. В. Толкованов, **С. В. Загороднюк**, **А. П. Рачинський**, **С. Д. Дубенко**, **С. М. Коник**, **О. Л. Євмешкіна**
(координатор проекту).

Рецензенти :

С. К. Хаджирадєва, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри управління освітніми закладами та державної служби Південноукраїнського національного педагогічного університету ім. К.Д.Ушинського;
О. С. Власюк, доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший віце-президент Академії фінансового управління Міністерства фінансів України;
А. Є. Конверський, доктор філософських наук, професор, академік НАН України, декан філософського факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

Д36 **Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.] . - К. ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. - 372 с.**

ISBN 978-966-619-319-6

ISBN 978-966-619-320-2 (Т. 1).

Академічний підручник підготовлений провідними вченими країни в освітній та науковій галузі "Державне управління" відповідно до новітніх стандартів вищої та післядипломної освіти на основі узагальнення сучасного емпіричного матеріалу.

Підручник є базовим для навчальних дисциплін освітньо-професійних програм підготовки та інших програм освітньої галузі "Державне управління", інших освітніх галузей, у яких досліджуються проблеми розвитку держави, державного управління, державної служби та управління персоналом. Підготовлений за результатами науково-дослідної роботи "Кадрова політика в системі державної служби на сучасному етапі державотворення України" (ДР № 0111U000145).

Адресується студентам різних освітньо-кваліфікаційних рівнів, аспірантам, науково-педагогічним працівникам, працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які беруть безпосередню участь у розвитку та реформуванні державного управління і державної служби та приведенні її у відповідність зі світовими стандартами з урахуванням національної специфіки, а також широкому колу читачів, які цікавляться проблемами державної служби.

УДК 35.08

*Видання здійснюється за фінансової підтримки Національного агентства України з питань державної служби (Голова - В.В.Толкованов)
(Державний контракт № 242 "Про надання послуг з підготовки магістрів у галузі знань "Державне управління" від 19 грудня 2012 р.)*

ЗМІСТ

Передмова.....	7
ЧАСТИНА I. Теорія, історія та правові основи державної служби	15
РОЗДІЛ 1. Теоретичні основи державної служби	15
1.1. Предмет, мета і завдання дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління"	15
1.2. Державна служба: єдність науки, освіти та професійної діяльності.....	20
1.3. Цілі, завдання та функції державної служби	24
1.4. Основні принципи державної служби	29
1.5. Основні поняття та категорії теорії державної служби	34
1.6. Етимологія державної служби та її генеза	38
1.7. Концепції державної служби. Державна служба та бюрократія	41
1.8. Наукові умови виникнення теорії державної служби	48
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 1</i>	<i>52</i>
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 1</i>	<i>53</i>
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 1</i>	<i>53</i>
<i>Список використаних джерел до розділу 1</i>	<i>54</i>
РОЗДІЛ 2. Методологічні основи державної служби	56
2.1. Загальні методологічні основи теорії державної служби	56
2.2. Основи системного підходу в теорії державної служби	60
2.3. Інституціональний підхід	67
2.4. Компаративні методи дослідження.....	75
2.5. Діяльнісний, процесний та ситуативний підходи	77
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 2</i>	<i>82</i>
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 2</i>	<i>82</i>
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 2</i>	<i>82</i>
<i>Список використаних джерел до розділу 2</i>	<i>82</i>
РОЗДІЛ 3. Історія державної служби: український контекст	85
3.1. Феномен державної служби у світовій державотворчій практиці	85
3.2. Виникнення та організація служби на українських землях у період середньовіччя (XI-XVII ст.)	89
3.3. Організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.)	92
3.4. Історія утворення "Табеля про ранги". Служба в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії	96
3.5. Служба в органах державної влади в українських регіонах Австрійської імперії	99
3.6. Інституціоналізація державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.)	103

3.7. Особливості служби державі в радянський період	108
3.8. Формування та становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час).....	114
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 3</i>	117
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 3</i>	118
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 3</i>	119
<i>Список використаних джерел до розділу 3</i>	120
РОЗДІЛ 4. Правові та організаційні основи державної служби	124
4.1. Конституційно-правові основи державної служби	124
4.2. Адміністративно-правовий режим державної служби	127
4.3. Державна служба як організація	131
4.4. Спеціальні види державної служби	133
4.5. Управління державною службою	139
4.6. Посади державної служби. Класифікації та критерії віднесення	145
4.7. Професійно-кваліфікаційні характеристики, профілі компетентності посад державної служби	147
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 4</i>	150
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 4</i>	150
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 4</i>	150
<i>Список використаних джерел до розділу 4</i>	150
ЧАСТИНА II. Кадрова політика та державна служба	154
РОЗДІЛ 5. Державна кадрова політика в системі державної служби	154
5.1. Сутність поняття, суб'єкти, об'єкти та засоби реалізації державної кадрової політики	154
5.2. Соціальна обумовленість кадрової політики: концептуальні засади, цілі та пріоритети	161
5.3. Мета, цілі, завдання та принципи державної кадрової політики	165
5.4. Нормативно-правове регулювання державної кадрової політики	168
5.5. Критерії оцінки ефективності кадрової політики	172
5.6. Принципи кадрової політики в системі державної служби	176
5.7. Напрями кадрової політики в системі державної служби	177
5.8. Механізми формування і реалізації кадрової політики	179
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 5</i>	183
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 5</i>	183
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 5</i>	183
<i>Список використаних джерел до розділу 5</i>	184
РОЗДІЛ 6. Гендерні аспекти кадрової політики	185
6.1. Сутність, принципи і завдання гендерної політики	185
6.2. Нормативно-правові засади гендерної політики	190

6.3. Світові стандарти щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків	193
6.4. Гендерні стратегії європейських країн	199
6.5. Міжнародна методика вимірювання гендерної рівності	207
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 6</i>	212
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 6</i>	213
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 6</i>	213
<i>Список використаних джерел до розділу 6</i>	214
РОЗДІЛ 7. Професіоналізація державної служби	216
7.1. Взаємозв'язок професіоналізації та кадрової політики	216
7.2. Розвиток персоналу як засіб забезпечення результативності та ефективності державної служби	221
7.3. Методологія оцінки потреб у кадровому забезпеченні державної служби	229
7.4. Джерела і методи професійного підбору персоналу	234
7.5. Принципи, форми та функції професіоналізації кадрів державної служби	238
7.6. Система неперервного професійного навчання державних службовців як засіб забезпечення їх професійної компетенції	243
7.7. Моніторинг професійного розвитку державних службовців у системі підвищення кваліфікації	251
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 7</i>	262
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 7</i>	263
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 7</i>	263
<i>Список використаних джерел до розділу 7</i>	263
РОЗДІЛ 8. Запобігання та протидія корупційним проявам у системі державної служби	267
8.1. Поняття корупції в системі державної служби	267
8.2. Корупція як деструктивний фактор державної служби	271
8.3. Система запобігання та протидії проявам корупції	274
8.4. Політичні, соціально-економічні й морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією	278
8.5. Досвід протидії проявам корупції в Україні та країнах розвиненої демократії	283
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 8</i>	287
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 8</i>	288
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 8</i>	288
<i>Список використаних джерел до розділу 8</i>	288
ЧАСТИНА III. Сучасні моделі державної служби: міжнародний досвід і тенденції розвитку	292
РОЗДІЛ 9. Сучасні зарубіжні моделі організації державної служби	292
9.1. Види моделей державної (публічної) служби	292
9.2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина	294

9.3. Публічна служба у Французькій Республіці	297
9.4. Цивільна служба у Великобританії	300
9.5. Цивільна служба у Сполучених Штатах Америки	303
9.6. Цивільна служба в Канаді	306
9.7. Державна служба в країнах Східної Азії	312
9.8. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи	317
9.9. Становлення державної служби в пострадянських країнах	324
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 9</i>	327
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 9</i>	328
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 9</i>	328
<i>Список використаних джерел до розділу 9</i>	328

РОЗДІЛ 10. Європейські стандарти публічної служби та модернізація системи державної служби України	331
10.1. Правовий статус показників SIGMA, які використовуються для оцінки, розробки та координації політики у сфері державного управління	331
10.2. Показники Європейської Комісії для оцінки державного управління і державної служби	335
10.3. Менеджмент на основі компетенцій як базовий підхід для роботи з персоналом на посадах державних службовців у країнах Євросоюзу	344
10.4. Завдання модернізації системи державної служби	350
10.5. Адміністративна реформа в Україні	354
10.6. Основні шляхи розвитку вітчизняної системи державної служби	359
<i>Запитання для самоперевірки до розділу 10</i>	365
<i>Завдання для самостійної роботи до розділу 10</i>	365
<i>Напрями магістерських робіт до розділу 10</i>	366
<i>Список використаних джерел до розділу 10</i>	366

Передмова

Розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, її спрямування у світовий цивілізаційний простір передбачає формування та розвиток висококваліфікованого корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Проведення актуальних реформ політичного, економічного й соціального життя суспільства потребує посилення аналітичної, прогнозної, регулюючої, організаційної і контрольної функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Конституційні засади реформ, а саме: визнання прав та свобод людини і громадянина як пріоритету держави, демократії як доцільної та соціально придатної форми організації і функціонування державної влади, зміцнення соціальних функцій держави, забезпечення гарантій реального впровадження конституційних і законодавчих положень, результативності, ефективності та прозорості функціонування органів публічної влади зумовлюють необхідність своєчасної професіоналізації діяльності структур держави та індивідуальної професіоналізації їх працівників, майбутніх державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Сьогодні характеризується незмірним зростанням значення науки та освіти, утвердженням нової парадигми розвитку суспільства. Його основним капіталом постають знання та інформація, а визначальним - людина-професіонал як носій сучасних умінь, навичок і знань.

І наука, і політика характеризуються альтернативністю. Тим самим інтегрування справжньої науки зі справжньою політикою може відкрити широкі можливості для результативного та ефективного управління економічними, соціальними, політичними й духовними процесами в суспільстві.

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, розширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, доброчесний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова і соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання та гідності народу, результативні й ефективні механізми держави і державний апарат, професійно підготовлені державні службовці з високим соціальним статусом. Фактично це ознаки процесів глобальної трансформації, посилення дії чинників глобальної інтеграції, які є головними закономірностями світового розвитку.

Усе це спонукає по-новому підійти до дослідження проблеми еволюції та визначення історичної ролі державності, національної держави як міжнародної інституції.

Держава тривалий час безальтернативно монополізувала роль представника інтересів розвитку суспільства. Зміцнення інститутів держави розумілося як синонім прогресу, а “безпека розвитку” була синонімом безпеки держави або національної безпеки. Одержавлення суспільства, політики, економіки, культури в багатьох країнах досягло вищого рівня. Усе це відбувалося за парадигмою державної служби як служби державі, а не служби особі та громадянину суспільства.

Проте останнім часом з’явилися перші ознаки кризи традиційного інституту держави. Викликали сумнів принцип і механізм роз’єднання та розмежування народів, які, власне, і уособлюють державу з її інститутами кордонів, громадянства, ідеології, армії тощо. Європа ввела в обіг поняття, а може, й категорію, єдиного

європейського дому. Питання глобального об'єднання інтересів усього людства переведене в площину практичної політики. Особливої актуальності воно набуло з початком глобальної боротьби з тероризмом.

Змінилося й зовнішнє спрямування міжнародної діяльності держави.

У міжнародній практиці визначальними стають регіональні та міжрегіональні інтєреси замість національно-державних. Інтереси окремих національних держав уже реально не визначають глобальну міжнародну політику. Минає час окремих, навіть найбільших держав, настає ера регіонів і територій, інтегрованих у глобальні або регіональні політичні та економічні системи. Європейські процеси регіоналізації посилюють спрямування до внутрішньої інтеграції країни.

Сучасний розвиток держави неможливий без спільної мети або цілей, що об'єднують усе населення, усі етноси в одну націю та відповідають напрямам розвитку світової цивілізації. Найбільш перспективною формою держави є демократична правова держава соціального партнерства. Саме таке бачення держави потребує зовсім іншої служби на благо суспільства, служби, пріоритетом якої постають визнані суспільством інтереси людини, реалізація її прав і свобод.

Категорія “держава” органічно пов'язана з питанням її виникнення. Існує багато доктрин*, які з різних позицій пояснюють виникнення в суспільстві такого інституту.

Більшість сучасних зарубіжних політологів визначає три основних шляхи створення держави: воєнний, аристократичний, плутократичний, які є різними аспектами концепції елітарного (олігархічного) виникнення держави. “Коли олігархи перебирають на себе функції всього суспільства, з'являється політична влада і народжується держава”**. Такий самий загальний підхід до виникнення держави, що передбачає як необхідну умову соціальну асиметрію в суспільстві, став придатним для багатьох сучасних наукових концепцій.

Разом з тим ці концепції не враховують інший, паралельний процес - створення суспільством необхідної організації для виконання спільних справ. Така організація почала проявлятися ще до виникнення еліти, інша справа, що згодом саме правляча елітарна верхівка перехопила виконання цих завдань. Це є цілком природним з урахуванням природного добору.

У сучасному державознавстві можна виокремити п'ять основних підходів до визначення категорії “держава”: теологічний, класичний, юридичний, соціологічний та найсучасніший - кібернетичний. У всіх школах, що виникають на їх основі, присутня функціоналістська складова - цілі, завдання та функції держави в суспільстві. Їх формування, правове закріплення здійснюються політичною системою та виражаються державною політикою, яка за новим законодавством України про державну службу є основною ознакою віднесення професійної діяльності працівників органів публічної влади до державних службовців.

Процеси формування та закріплення державної політики відбуваються переважно в структурах державного апарату - органах державної влади - та виконуються з допомогою державних службовців. Це висуває високі вимоги до професіоналізму працівників органів державної влади.

Цілі, заходи, засоби, методи, технології тощо, пов'язані з реалізацією політики, постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними і навіть

*Серед них: теорія вічності та “богоустановленості” держави, теорія насилля та завойовництва, теорія суспільного договору, класові теорії.

***Chantebout B. Droit constitutionnel et science politique / B. Chantebout. - P. : [s. n.], 1982. - P. 8.*

випереджальними змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікативних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Держава перебуває в тісних зв'язках з іншими суспільними явищами, і саме у відносинах з ними - особою, різними колективами, суспільством у цілому - проявляє свої якості. Усі ці відносини реалізуються через державну службу як ланку в системі стосунків "держава - орган державної влади - державний службовець - громадянин". Саме тому діяльність державної служби є визначальною для характеристики держави.

Будь-яка держава поряд із вирішенням виключно класових завдань виконує і функції загальнолюдського призначення, без яких не може існувати жодне суспільство. До таких функцій належить насамперед забезпечення суспільних потреб: організація охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення; роботи транспортних засобів і зв'язку; захист навколишнього середовища; боротьба з епідеміями, злочинністю; вжиття заходів щодо запобігання війні та забезпечення миру тощо.

Таким чином, поєднуючи в собі і класове, і загальнолюдське, держава виступає водночас і як організація політичної влади суспільства, і як його єдиний офіційний представник. Згідно із цим вона покликана забезпечити виконання і загальних справ, що впливають із природи будь-якого суспільства, і специфічних класових завдань.

Державна служба є визначальною складовою системи державного управління, від результативного та ефективного функціонування якого залежать дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні з ними державно-службових відносин державних службовців.

Державна служба об'єднує працівників органів влади*, які працюють на постійній, професійній основі, отримують заробітну плату з державного бюджету, тобто від держави в особі її органів, і перебувають на посадах в органах державної влади, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури тощо, та вирішують завдання і реалізують функції цих органів.

Державна служба - одна з багатьох професій, яка вимагає професійних навичок, умінь та знань, переконань, спеціальної освіти. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю й ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін.

Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як властива їй складова. Як відомо, держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Причини, що викликали до життя державу, покладені і в основу виникнення державної служби.

Передусім державна служба виникла через об'єктивну необхідність для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити спеціальну групу

* Для України як унітарної держави до цієї категорії до 2001 р. належали працівники органів місцевого самоврядування, які здійснюють функції децентралізованого державного управління, тобто перебувають на посадах апарату органів місцевого самоврядування.

осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним зняттям здійснення державної політики.

Слід також мати на увазі, що більш-менш розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою і апаратом управління, між особами, які обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, чиновники - функцію реалізації цієї політики.

З огляду на ці обставини і виникла державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців. З появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування, тобто держава здійснювала управлінську діяльність через органи державної влади і державних службовців.

У міру історичного розвитку державна служба ускладнюється, вдосконалюється, поступово перетворюючись у цивілізовану професійну форму здійснення функцій держави. Як показує історичний досвід, створення професійної державної служби є досить тривалим процесом.

Історія розвитку державної служби свідчить про залежність її соціальної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства.

Давно встановлено, що держави бувають різного типу*. За класовою природою вони поділяються на рабовласницькі, феодальні, буржуазні, соціалістичні; за формою правління - на монархічні, республіканські, президентські, парламентські; за устроєм політичної організації - на унітарні, федеративні, конфедеративні; за характером політичного режиму - на демократичні, авторитарні, тоталітарні, диктаторські, деспотичні, ліберальні тощо.

Державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав, що мають різні властивості. Залежність державної служби від природи держави, від притаманного їй політичного режиму показав у своїх працях М.Вебер. Він виокремив три типи легітимного панування: раціональний, патріархальний і харизматичний, кожен з яких виражає специфіку країн із різним суспільно-політичним ладом.

Упродовж еволюції людства служба як взаємопов'язаний із ним інститут відображала всі якісні зміни організації людської життєдіяльності, розвиваючись у рамках суспільства і заради суспільства.

Державна служба в Україні визнається одним із найважливіших інститутів формування і розвитку державності, від якого залежать функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і здійснення функцій сучасної держави.

Державна служба являє собою складне соціальне явище. Вона вбирає в себе низку аспектів, включаючи економічний, політичний, правовий, соціальний, організаційний, кадровий та ін. Усі вони віддзеркалюють багатогранність державної служби як сфери професійної діяльності державних службовців із забезпечення реалізації завдань і функцій держави.

Соціальна природа державної служби визначається також соціально-класовим складом державних службовців. Будь-яка держава прагне створити державну службу як надійний інструмент здійснення своєї політики. Надійність державної служби

* Государственная служба: теория и организация : курс лекций. - Ростов н/Д : Феникс, 1998. - 640 с.

в класовому суспільстві визначається соціальним складом чиновників, їх належністю до владного класу або тих соціальних верств, які цей клас підтримують, поділяють із ним відповідальність за загальний стан справ у суспільстві. Звичайно, в цьому разі використовується становий принцип комплектування апарату управління, державних структур.

Соціальний характер інституту державної служби офіційно визнаний шляхом закріплення основ її організації і здійснення в конституціях сучасних демократичних держав. Цьому сприяла та обставина, що право на державну службу було віднесене Загальною декларацією прав людини 1948 р. до природних і невід'ємних прав людини. Стаття 21 Загальної декларації проголошує: кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні.

Тільки на демократичному етапі розвитку суспільства держава забезпечує загальнодоступність державної служби. Нині принцип рівного доступу громадян до державної служби закріплений у ст. 38 Конституції України, Законі України “Про державну службу”. Державна служба формується в нашій країні, як і в інших країнах, за рахунок громадян суспільства незалежно від їх походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які здобули відповідну освіту, отримали професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою. Для того щоб займати посаду, громадянин повинен бути не молодшим від 18 років, володіти державною мовою і мати відповідні соціально-етичні та професійні якості. Це дасть йому змогу успішно вирішувати службові завдання і виконувати обов'язки, що передбачені державною посадою.

Таким чином, витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Соціальна природа державної служби повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі.

Державна служба є видом суспільно корисної діяльності. Соціальний характер державної служби правової, демократичної держави визначається її природою, метою, функціями і принципами організації. Інакше кажучи, в сучасному вузькому розумінні державна служба розглядається не як служіння державі, а як професійна діяльність щодо забезпечення виконання функцій і повноважень держави.

Прагнення створити сучасну правову демократичну соціальну державу зумовлює необхідність адекватного адміністративно-правового та адміністративно-процесуального забезпечення державного управління шляхом запровадження адміністративної реформи.

Її сутність полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та в розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному і соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому в постіндустріальний інформаційний простір. З цього випливає, що адміністративна реформа є неперервним процесом удосконалення інституційних засад механізму держави та державного апарату.

Метою адміністративної реформи є запровадження динамічного процесу змін в інституціональній системі державного управління, включаючи такі напрями, як запровадження сучасної парадигми державного управління, спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, політичне й соціальне партнерство, функціональне управління економічною та соціальною сферами, відповід-

не формування механізму держави, державного апарату і внутрішніх структур органів управління, розмежування владних повноважень на засадах єдності державної влади та її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, делегування певних декомпозованих завдань і функцій держави іншим відмінним від державного апарату організаціям для їх опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів.

Призначенням адміністративної реформи в Україні є впорядкування, удосконалення та розвиток механізму держави. Він безпосередньо пов'язаний із такими категоріями теорії держави та права, як “державний апарат” і “державна служба” та охоплює взаємодію держави і суспільства в системі: “державна - система органів державної влади - орган державної влади - посада в органі державної влади - державний службовець - громадянин - суспільство”. При цьому категорія “державний апарат” охоплює цілі, завдання, функції, повноваження, зобов'язання, структури, зв'язки тощо в ланцюгу “державна - система органів державної влади - орган державної влади - посада в органі державної влади”, а категорія “державна служба” - в ланцюгу “орган державної влади - посада в органі державної влади - державний службовець - громадянин”. Тим самим категорії “механізм держави” та “державний апарат” органічно поєднані з категорією “державна служба” і безпосередньо впливають на її організацію та функціонування.

Перспективним щодо цього є запровадження сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина та надання послуг фізичним і юридичним особам, політичному керівництву держави, а не управління.

У свою чергу, державна служба має забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом розвитку своїх інституційних засад і професіоналізації персоналу, запровадження сучасних стандартів обслуговування особи, суб'єктів суспільної системи.

Утвердження демократичного шляху розвитку України, становлення правової соціальної держави передбачають модернізацію моделі державної служби.

Визначальним є поворот до людини, громадянина, суспільства. Передусім людина розглядається не як керований суб'єкт, а як “клієнт”, якому держава в особі органу державної влади, державної організації, структури, якій передані певні функції з виконання завдань держави, або державного службовця, надає послуги. Цим зумовлюється актуальність забезпечення прав людини у відносинах з державою, а також участь в управлінні, відкритість державного апарату, його чутливість до потреб особи та суспільства тощо.

Але цьому стають на заваді існуючі технології та традиції державного управління.

Як засвідчує досвід розвинених країн світу, реформування державного механізму та державного апарату супроводжується змінами законодавства про державну службу. У цих країнах в умовах стабільності зміни до базових правових актів з питань державної служби вносяться через 7-10 років.

Державна служба має забезпечити державному управлінню системний характер та програмно-цільовий підхід до надання управлінських послуг на основі управлінського професіоналізму, правової компетентності, організованості та дисципліни державних службовців, законності, результативності, раціональності, ефективності їх праці.

Розвиток державної служби передбачає послідовне вжиття систематизованих за напрямками та етапами комплексів практичних заходів (правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових та ін.), спрямованих на забезпе-

чення єдності всіх елементів, що становлять державну службу, чіткого взаємозв'язку всіх її інституціональних положень із діяльністю корпусу державних службовців.

Вихідні позиції розвитку державної служби визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, зосередження основної уваги на інституційно-правових адміністративно-процесуальних аспектах інституту державної служби. При цьому система державної служби, що розвивається, має не тільки стати налагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату, державних службовців із громадянами, іншими інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод особи та громадянина.

Модернізація державної служби сприятиме поліпшенню проведення єдиної кадрової політики у сфері державної служби, спрямованої на зміцнення та оновлення її інтелектуального капіталу.

Кадрова політика у сфері державної служби має здійснюватися в трьох взаємопов'язаних напрямках:

- забезпечення висококваліфікованими, компетентними кадрами органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення професіоналізму державних службовців у всіх проявах якостей особи, а саме: спеціально-ділових, особистісних і моральних шляхом досягнення ефективного функціонування та вдосконалення системи навчання державних службовців;
- розвиток механізму формування нової генерації державних службовців, здатних ефективно працювати в умовах трансформаційного етапу розвитку держави.

Процес модернізації державної служби передбачає вирішення пріоритетного завдання: вдосконалення цілісної системи управління державною службою України на основі визначених у Конституції України принципів єдності державної влади (ст. 5), поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) з урахуванням унітарного устрою держави (ст. 2).

Становлення та функціонування ефективного управління державною службою неможливі без удосконалення його функціональної та формування організаційно-методичної вертикалей, що забезпечить єдину реалізацію норм права у сфері державної служби на всій території України, в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування незалежно від рівня управління (центрального або місцевого) і гілки влади (законодавчої, виконавчої або судової).

За роки незалежності в Україні склалися освітня та наукова галузі “Державне управління”, характерною особливістю яких є сучасний міждисциплінарний тип знань, притаманний інформаційному суспільству, суспільству знань.

Триває формування спеціальної теорії державної служби як складової наукової галузі державного управління, що має необхідні структурні елементи: філософські засади, понятійно-категорійний апарат, концептуальні ідеї, закономірності та методи дослідження.

Положення цієї теорії є предметом дисциплін з питань державної служби в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а саме системне вивчення сфери професійної діяльності державних служ-

бовців, інститутів організації, функціонування і забезпечення результативної та ефективної державної служби, що відповідає світовим стандартам, з урахуванням національної специфіки.

Формування дієвої системи державної служби - досить тривалий процес, протягом якого, безумовно, з'являться чинники, що вимагатимуть певної корекції первинних планів. Але "каркас" цієї системи сьогодні вже створений.

Модернізація державної служби має здійснюватися на основі програмно-цільових методів та забезпечити виконання місії сучасної держави - служіння суспільству, реалізацію сучасної парадигми державного управління, дотримання прав і свобод людини та громадянина, політичне й соціальне партнерство.

Академічне видання підручника "Державна служба" складається з двох томів.

Перший том підручника охоплює три модулі:

- теорія, історія та правові основи державної служби;
- кадрова політика та державна служба;
- сучасні моделі державної служби: міжнародний досвід і тенденції розвитку.

Другий том присвячений державно-службовим відносинам у системі державної служби, управлінню персоналом державної служби, особистим чинникам в управлінській діяльності.

Державна служба є одним із визначальних інститутів сучасного суспільства. Знання теоретичних засад її функціонування й побудови, різноманітних сфер її діяльності, регулювання, історії виникнення та розвитку в Україні, динаміки сучасних і майбутніх змін, особливостей та тенденцій розвитку необхідне широкому загалу громадян України - не тільки фахівцям у сфері державотворення й державної служби, а й менеджерам, економістам, політологам, юристам. Формування загального уявлення про державну службу як основний інститут, спрямований на виконання положень Конституції та законів України, - найважливіше завдання просвітницької діяльності навчальних і наукових закладів, засобів масової інформації, інших публічних структур громадянського суспільства.

Відтермінування введення в дію Закону України "Про державну службу" до 1 січня 2014 р. вперше в історії України заклало умови для попередньої професійної підготовки та післядипломної освіти фахівців з метою впровадження нового законодавства.

*Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений економіст України*

Ю.В. Ковбасюк

ЧАСТИНА I

ТЕОРІЯ, ІСТОРІЯ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: держава, державне управління, державна служба, предмет, мета, цілі, функції, принципи, поняття категорії "державна служба", наука, освіта, ціннісні орієнтації, функції державної служби, принципи державної служби, професіоналізм, посада державної служби, посадові обов'язки, профіль професійної компетентності посади державної служби, рівень професійної компетентності особи, службова дисципліна державного службовця, службові обов'язки, статус державного службовця, концепції державної служби, англосаксонська та континентальна системи права, бюрократія, раціональні концепції бюрократії, бюрократична організація, нігілістські концепції бюрократії, "азіатська" концепція бюрократії, сучасна концепція бюрократії, спеціальна теорія державної служби, філософські засади, понятійно-категорійний апарат, концептуальні ідеї, закономірності державної служби, методи.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
3. *Баскаков А. Я.* Методология научного исследования : учеб. пособие / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. - К. : МАУП, 2004. - 216 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.

1.1. Предмет, мета і завдання дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління"

Докорінні економічні, соціальні та політичні трансформації в Україні, спрямування до інтеграції у світовий простір, демократизація суспільного життя об'єктивно визначають сутнісні зміни у відносинах між особою, суспільством і державою, між особою та владою. Особливі роль і місце в цій системі відводяться державі.

Настав той момент, коли викристалізовується істина, що без сильної держави не може бути сучасної цивілізованості, державності, не відбудеться ринкова економіка із соціальною орієнтацією, не відтворюватиметься висока культура і моральність українського суспільства.

Держава це передусім об'єднання суспільства, що виражає загальні (для всіх громадян) потреби, інтереси, цілі і волю. Об'єднання об'єктивно породжує владну силу суспільства - державну владу, якій суспільство довірило право на встановлення правил і норм поведінки та діяльності, а також забезпечення практичного виконання відповідних правил і норм. Для постійного здійснення своїх цілей і функцій держава в особі державної влади створює і фінансує державний апарат - складну структуровану систему органів державної влади. Найважливіша, можна сказати, "верхня" частина державного апарату, особливо керівні ланки органів державної влади, здійснює державне управління - цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на суспільні процеси, відносини, явища, свідомість, поведінку і діяльність людей.

Саме держава формує та забезпечує не тільки умови і правила вільної суспільної життєдіяльності, а й виступає силою, яка спрямовує суспільний розвиток. Це сучасна держава інформаційного суспільства, держава знань, інтелекту, талановитості, чесності і щирої турботи про суспільство держави Україна.

Такий підхід до держави здатний забезпечити тільки державний апарат, який вміє обґрунтовано і переконливо для людей сприяти визначенню актуальних цілей суспільного розвитку, забезпечити життєздатність і ефективність держави, організувати та регулювати людську діяльність, домагатися суспільних змін і відстежувати їх соціальну ефективність.

Від теорії до практики

Саме тому державний апарат має бути єдиним, системним, субординованим за вертикаллю та скоординованим за горизонталлю. Кожна підсистема органів державної влади в ньому має свої призначення, цілеспрямованість, побудову, правове регулювання, фінансування, форми і методи функціонування, види нормативно-правових актів та способи забезпечення їх практичної реалізації. Усередині ж підсистеми кожен орган державної влади характеризується своїм організаційно-правовим статусом, що відображає його місце і рівень у підсистемі органів, компетенцією та відповідною організаційною структурою.

Державний апарат не створює споживчої цінності, він впливає на суспільство, свідомість, поведінку та діяльність людей за допомогою формування і забезпечення практичної дії об'єктивно необхідних інститутів: цілепокладання (вироблення державної політики на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях), організації (створення і підтримки в актуальному стані різних державно-управлінських структур), регулювання (шляхом прийняття законів, інших нормативних правових актів, затвердження необхідних правил, норм, стандартів і забезпечення їх реальної дії в житті суспільства і конкретних громадян).

Інституціоналізація державного апарату має велике значення, оскільки всі його складові мають функціонувати системно, активно та постійно.

Зрозуміло, що саме стан державного апарату, його потенціал і реальна діяльність визначають можливості і роль держави.

Державний апарат органічно пов'язаний із державною службою. Вона втілює конституційно визначені наміри та цілі держави, її функціональні й організаційні структури, правові норми та процедури, інші елементи і взаємозв'язки в практичний процес суспільного життя, поєднує з кадровим потенціалом держави. У цьому й полягає призначення сучасної державної служби.

Як складова державного апарату вона має забезпечувати належну реалізацію компетенції кожного органу державної влади. Служба забезпечує сталість відносин між державою і суспільством, між органом державної влади і особою.

Тим самим державна служба охоплює, характеризує та визначає практичну реалізацію:

- державної політики;
- здійснення цілей, завдань, функцій і повноважень державного апарату та органів державної влади;
- адміністративних послуг;
- посадових компетенцій в органах державної влади.

Саме в цих аспектах законодавець України визначив стрижень державної служби.

Визначення

Виходячи з такого розуміння **державна служба** включає в себе: формування організаційних та процесуальних основ діяльності державного апарату, побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, відбір, підготовку, формування, розвиток, просування, оцінку, стимулювання та відповідальність державних службовців.

Широко прийняте трактування державної служби як одного з видів суспільно корисної праці, здійснюваної на службі в державі - за її дорученням і оплати з її бюджету. Але досить часто державну службу ототожнюють із кадровою роботою і розглядають її як більш-менш впорядковану систему роботи з персоналом органів державної влади.

Але всі питання кадрової роботи (проходження державної служби, управління персоналом державної служби, культура поведінки та діловий етикет, правові статуси і соціально-економічне забезпечення державних службовців тощо) є похідними від місця і ролі, призначення та потенціалу державної служби як інституту держави.

Названі явища, звичайно, входять у державну службу, але не вичерпують її. Головне тут - не випускати з уваги, з'ясувати і враховувати взаємозв'язки і взаємозалежності між державою, державною владою, державним апаратом, державним управлінням та державною службою.

Визначення

Як невід'ємна частина державного апарату **державна служба** являє собою системний державний інститут, що складається з відповідних інститутів (економічного, соціального, культурного, правового, організаційного та ін.), а також нелегкий процес забезпечення реалізації цілей суспільства і держави.

Тим самим державна служба має характеризуватися послідовно цілями, принципами, функціями, структурою, формами і методами здійснення, а також іншими елементами. Тоді вона дійсно може стати не тільки нормативним, а й практично чинним явищем суспільного і державного життя.

Державна служба являє собою інститут держави й одночасно інструмент суспільства, за допомогою яких має надійно відтворюватися демократична сутність держави, забезпечувати права і свободи людей, підтримувати вільну життєдіяльність суспільства, а державний апарат має бути інтелектуальним, організуючим і моральним лідером суспільних змін та суспільного розвитку.

Як інститут держави державна служба є системою елементів і взаємозв'язків, що надають їй певну самостійність і особливу функціональну спрямованість. У цьому разі вона має бути системою: цілеспрямованою, функціонально здатною, структурованою, організованою, керованою тощо.

Державна служба є визначальним ланцюгом ефективного зв'язку держави з особою, суспільством. Цілісність держави, суспільства, їх органічного зв'язку з особою забезпечується трьома видами зв'язків:

- інформаційних, що включають способи і технології взаємодії та обміну (мова, освіта, знання, традиції, культура, комунікації та інформаційні технології);
- економічних, заснованих на спеціалізації та кооперації праці, економічних потребах, інтересах, цілях, обміні матеріальними, соціальними і духовними продуктами і послугами;
- адміністративних, що забезпечують організацію, регулювання та цілісність суспільних відносин і процесів.

Якщо перших два типи зв'язків добре відомі, то адміністративні зумовлені існуванням та функціонуванням саме держави.

Адміністративні взаємозв'язки за своєю сутністю, цільовою орієнтацією, структурою, зовнішнім вираженням, функціями, процедурами здійснення та іншими проявами докорінно відрізняються від інформаційних, економічних та інших взаємозв'язків, які можна виявити в суспільстві й у взаємозв'язках між людьми. Це особливі взаємозв'язки, сформовані сукупністю людей, об'єднаних у державу і між собою з метою спільного виживання.

Визначення

За своїм змістом **адміністративні взаємозв'язки**: являють собою також практичне здійснення і використання державної влади, причому як державним апаратом, так і громадянами; служать постійно вживаною формою правової легітимації рішень і дій людей із практичної реалізації своїх прав та свобод; покликані забезпечувати рівноправний підхід усіх громадян до тих можливостей, які їм надано Конституцією України; забезпечують існування конституційного правопорядку.

Тим самим вони створюють умови для вільної індивідуальної та колективної життєдіяльності людей. Правильна їх реалізація веде до встановлення в суспільстві, у взаєминах між людьми стану впевненості, надійності, захищеності.

Необхідно чітко усвідомити, що в системі зв'язків і елементів, які характеризують взаємодію держави і суспільства,

"державна - система органів державної влади - орган державної влади - посада державної служби - державний службовець - громадянин - суспільство",

державна служба охоплює головним чином елементи

"посада державної служби - державний службовець - громадянин"

і включає в себе два види відносин*:

- між особою, яка обіймає посаду державної служби, і державою в цілому;

- між особою, яка обіймає посаду державної служби, і громадянами держави.

З точки зору особистості, зайнятої в державному апараті, її діяльність розглядається як служба. Але для держави, суспільства, громадян служба є вже інститутом, який покликаний забезпе-

* Відносини - стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь. **Відносини**, -син, мн. Вживається щодо людей, суспільства, колективу тощо. Виступає як складова багатьох суспільно-економічних термінологічних сполук зі словами: аграрні, вартісні, васальні, виробничі, господарські, громадські, дипломатичні, договірні, економічні, естетичні, земельні, кредитні, майнові, матриархальні, міждержавні, міжнародні, міжнаціональні, моральні, патріархальні, політичні, правові, промислові, ринкові, родинні, сімейні, суспільні, суспільно-виробничі, суспільно-економічні, товарні, товарно-грошові, торговельні. - <http://slovoopedia.org.ua/32/53394/30334.html>

чувати функціонування держави і задоволення потреб суспільства, громадян у державно-правовому цілепокладанні, організації та регуляції суспільного життя і вільної життєдіяльності.

Сутність державної служби полягає в забезпеченні формування, реалізації, підтримки і розвитку відносин, важливих для соціальних верств, професійних груп, організаційних структур тощо.

Наприкінці минулого століття виникла ідеологія і практика державного менеджменту*, особливо в США і Великобританії, що почало позначатися на інтерпретаціях і статусах державної служби. Діяльність людей у державному і приватному секторі стала ідентифікуватися і розглядатися як звичайна робота за наймом.

Насамперед виявилася відродженою трудова модель державної служби, точніше, в західному вираженні, цивільної служби, яка в правовому відношенні завжди мало чим відрізнялася від будь-якого виду роботи**.

Разом з тим трудовий найм стосується в основному працівників низового рівня і практично не поширюється на керівників і так званих професійних чиновників.

Оскільки сучасна держава в багатьох країнах визнана "соціальною" або такою, яка служить суспільству (хоча ця спрямованість стала останнім часом піддаватися сумніву), то розширилися твердження про те, що державні органи надають громадянам послуги і, отже, державну цивільну службу можна розглядати як "сервісну"***.

Тому варто було б зробити чіткий аналіз різних видів діяльності, що здійснюється органами державної влади або за їх дорученням іншими структурами, і визначитися з тим, що дійсно належить до проявів державної влади, а що пов'язано, наприклад, із юридичним обслуговуванням інтересів громадян. Взагалі сьогодні взаємозв'язки між державою і суспільством, між органами державної влади і громадянами дуже складні, різноманітні, динамічні. Необхідна їх диференціація, конкретизація і систематизація, інакше не розібратися в проблемі.

Актуальним для демократичного суспільства є розгляд поняття служби як вільної діяльності особи, яка обіймає посаду державної служби (концепція лібералізму).

У західній цивілізації розширення вільної діяльності особистості йшло і йде в єдності з розвитком демократії і зміцненням її основного інституту - держави. Діяльність виступає найважливішим проявом реалізації свободи, а служба виникає із сутності демократії як влади цілого - народу України, якщо говорити стосовно нашої країни.

Свобода і демократія не суперечать одна одній і за розумного застосування не заважають самоздійсненню кожного явища. Швидше за все вони доповнюють і підтримують одна одну, надають суспільству впорядкований, узгоджений розвиток. Природно, що треба постійно шукати і знаходити міру належного поєднання.

Визначення

Законодавство України визначає **державну службу** як:

- професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (1993 р.);
- професійну діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг (2011 р.).

Закон України "Про державну службу" (2011 р.) також визначив і поняття державного службовця.

*Див., напр.: *Страуссмен А.* Стратегический государственный менеджмент / А. Страуссмен // Проблемы теории и практики управления. - 1996. - № 1.

** У багатьох країнах до цивільної служби відносять не тільки діяльність у державних органах, а й на державних підприємствах, установах і організаціях. Усі види робіт, які фінансуються з державного бюджету, зазвичай вважаються цивільною службою. Так відбувається в Німеччині, Франції, США та інших країнах.

*** Безумовно, певні види діяльності державних органів державної влади, наприклад дозвільна, реєстраційна, візова та інші, містять у собі ознаки послуги, і оплачуються громадянами.

Визначення

Державний службовець - громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

З точки зору суспільної місії державної служби державна служба - це професійна участь громадян у визначенні та здійсненні цілей і функцій держави шляхом реалізації цілей, завдань і виконання функцій органу державної влади.

Перевага такого трактування державної служби полягає в його комплексному інтегрованому змісті. Воно виявляє та забезпечує взаємопов'язане синергетичне функціонування трьох елементів: держави, державного органу й особистості державного службовця і визначає, що головним у професійній участі громадянина на посаді державної служби є здійснення цілей, завдань та функцій держави.

Предметом дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління" є формування та реалізація ендогенних і екзогенних відносин у системі "посада державної служби - державний службовець - громадянин", оцінка їх результативності і ефективності та професійна діяльність державних службовців з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави, державної політики.

Метою дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління" є надання студентам, слухачам системи професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців комплексу сучасних умінь, знань і навичок з предмета цих дисциплін або його складових: теорії, історії та методології державної служби; правових і організаційних основ державної служби; державної кадрової політики і кадрової політики в системі державної служби; професіоналізації державної служби; світових стандартів державної служби; напрямів сучасної модернізації державної служби; управлінської діяльності; державно-службових відносин; правового і соціального статусу державного службовця; управління персоналом державної служби; формування та діяльності управлінських команд; керівництва та лідерства в системі державної служби; особистих чинників в управлінській діяльності.

Завдання дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління" визначаються освітньо-кваліфікаційними характеристиками та освітньо-професійними і професійними програмами в системі професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців.

Основні завдання зазначених дисциплін:

- вироблення навичок аналізу, прогнозування, планування та спрямування своєї діяльності на посаді в органі державної влади / органі місцевого самоврядування на розв'язання проблем людини як найвищої соціальної цінності;
- формування вміння відтворювати та використовувати на професійному рівні системні знання з державної служби щодо:
 - сутності, призначення та змісту державної служби в суспільно-політичній і соціально-економічній системах держави;
 - теорії державної служби, загальнонаукових засад виникнення, її предмета, методів, конституційних і законодавчих засад, правового, організаційного, економічного та культурного інститутів державної служби;
 - функціонального, правового, організаційного забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави, віднесених до відповідних посад державних службовців;

- застосування інноваційних технологій у системі державної служби;
- сучасної адміністративної культури обслуговування потреб юридичних і фізичних осіб;
- застосування сучасних технологій забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- практичне використання конституційно-правових засад та основних принципів державної служби;
- формування вміння організовувати свою професійну діяльність у межах законодавчих положень;
- реалізація положень державної політики у сфері державної служби, у тому числі державної кадрової політики, формування вмінь із розробки та запровадження заходів щодо їх реалізації;
- засвоєння основних засад функціонального управління персоналом державної служби та вміння їх реалізовувати в практичній діяльності;
- формування вмінь щодо реалізації в професійній діяльності завдань і функцій держави, а також цілей, завдань і функцій державної служби;
- формування вмінь із здійснення своєї професійної діяльності в межах прав, обов'язків і повноважень, визначених для державного службовця;
- вироблення практичних навичок з оцінки результатів професійної діяльності державних службовців і здійснення заходів із забезпечення та підвищення результативності й ефективності професійної діяльності державних службовців;
- аналіз і адаптація досвіду розвитку моделей державних служб інших країн.

Навчальні дисципліни з державної служби в освітній галузі "Державне управління" мають міждисциплінарний характер. Вони інтегрують відповідно до їх цілей знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичних, економічних, соціологічних, політологічних, кадровознавчих, філософських, психологічних тощо.

Структура навчальних дисциплін має бути побудована з урахуванням сучасної методології наукового пізнання та системи законодавства з питань державної служби.

Проведення економічних, соціальних, культурних змін у суспільстві, законотворчий і нормотворчий процеси у сфері державного управління, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сприяють постійному оновленню змісту навчальних дисциплін, що зумовлює необхідність самостійного вивчення значної кількості нормативних документів і практики їх застосування.

1.2. Державна служба: єдність науки, освіти та професійної діяльності

Кожна держава в міру своїх ресурсних можливостей розвиває та підтримує національну науку, насамперед у сфері державного будівництва, для того щоб застосовувати наукові засади державотворення та суспільствознавства в конкретних історичних умовах, часовому і географічному просторах. Орієнтація на знання, отримані ззовні, не може сприяти розв'язанню проблем людини іншого національного та ментального середовища, що базується на відмінних фундаментальних і комплементарних інституціональних засадах.

Наука в поєднанні з публічною політикою, що характеризуються альтернативністю, можуть надати суттєві можливості щодо результативного та ефективного управління економічними, соціальними, політичними і духовними процесами в суспільстві.

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, на поширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, добросовісний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова та соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання й гідності народу, результативний та ефективний механізм держави і державний апарат, професійно підготовлені державні службовці з високим соціальним статусом. Фактично це ознаки процесів глобальної трансформації, посилення дії чинників глобальної інтеграції, що постають головними закономірностями світового розвитку.

Усе це спонукає по-новому підійти до проблеми еволюції та історичної ролі державності і національної держави як міжнародної інституції. На початку XXI ст. у межах глобальної трансформації знов і знов виникає відома дилема пріоритетів розвитку: держава або громадянське суспільство, національна держава або якась інша форма державності.

Держава тривалий час безальтернативно монополізувала роль представника інтересів розвитку суспільства. Зміцнення інститутів держави було синонімом прогресу, а "безпека розвитку" - синонімом безпеки держави або національної безпеки. Одержавлення суспільства, політики, економіки, культури в багатьох країнах досягло вищого рівня.

Визначення

У спеціальних державознавчих наукових роботах під державою розуміють передусім особливу, універсальну для даного суспільства організацію, яка володіє унікальною владою (публічною, державною) і спеціалізованим апаратом управління суспільством.

Водночас з'явилися перші ознаки кризи традиційного інституту держави. Викликали сумніви принцип і механізм роз'єднання та розмежування народів, чим власне і є держава з її інститутами кордонів, громадянства, ідеології, армії тощо. Європа відкрила поняття, а може й категорію, єдиного європейського дому. Питання глобального об'єднання інтересів усього людства переведене в площину практичної політики. Особливої актуальності воно набуло з початком глобальної боротьби з тероризмом.

Змінюється й зовнішнє спрямування міжнародної діяльності держави.

У міжнародній практиці визначальними стають регіональні та міжрегіональні інтереси замість національно-державних. Інтереси окремих національних держав уже реально не визначають глобальну міжнародну політику. Минає час окремих, навіть найбільших держав, настає ера регіонів і територій, інтегрованих у глобальні або регіональні політичні та економічні системи.

Сучасний розвиток держави неможливий без спільної мети або цілей, що об'єднують усе населення, всі етноси в одну націю та відповідають спрямуванню світової цивілізації. Найбільш перспективною формою держави є демократична правова держава соціального партнерства.

Держава тісно взаємопов'язана з іншими суспільними явищами, і саме у відносинах з ними - особою, різними колективами, суспільством у цілому - виявляє свої якості. Усі ці відносини проявляються через державну службу як ланку в системі взаємовідносин "держава - орган державної влади - державний службовець - громадянин". Саме тому діяльність державної служби набуває визначального значення як характеристика держави.

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її цілями, завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами.

Україна досягла значного прогресу в розвитку системи державної служби і в найближчій перспективі зможе відповідати європейським стандартам, які визначені для країн Європейського Союзу, за показниками, що були розроблені ОЕСР/SIGMA. У більшості з основних шести напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом у країнах-кандидатах на вступ, Україна досягла або може досягти необхідних стандартів або показників. Основними проблемними питаннями залишаються питання стабільності, професіоналізму, політичної неупередженості та протидії корупційним проявам.

Зазначені шість напрямів такі:

- 1) правовий статус державних службовців;
- 2) правомочність; відповідальність та підзвітність державних службовців;
- 3) неупередженість та чесність державних службовців;
- 4) ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль;
- 5) професійність та стабільність державних службовців;
- 6) розвиток ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав та свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

Термін "державна служба" охоплює такі основні сфери, як професійну діяльність соціального прошарку суспільства, наукову і освітню галузі. Важливо, що функціонування цих сфер унормовано відповідною галуззю законодавства.

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

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

Отже, служба - це вид діяльності людини, система установ, певний соціально-правовий інститут, створення управлінських цінностей тощо.

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

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

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

Визначення

Державна служба - це одна з багатьох професій, для якої потрібні професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній основі має супроводжуватися сталістю та стабільністю державно-службових відносин, бездоганністю та ефективністю управлінської діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін.

Визначення

Як галузь науки державна служба вивчає й досліджує проблеми становлення та розвитку системи державної служби.

Як галузь наукового знання державна служба може сприяти розв'язанню не лише конкретних державно-службових проблем, а й удосконаленню всієї системи державного управління. Слід зауважити, що наукові дослідження у сфері державної служби мають міждисциплінарний комплексний характер. Саме тому аналіз проблем і пошук наукових рішень має відбуватися на стику економічних, юридичних, соціологічних, політологічних, філософських, психологічних наук.

Наука державної служби розвивається протягом останніх десятиліть досить інтенсивно і стало. Наприкінці ХХ ст. дослідження в цій сфері помітно активізувалися. Вивчення проблем державної служби - це предмет діяльності й наукового аналізу багатьох поколінь учених.

Чільне місце в розбудові державності, крім науки, посідає освіта широких верств населення у сфері державного будівництва, навчання працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування для професійної діяльності.

Створена незалежною державою загальнонаціональна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців постійно поповнює лави управлінської

* З погляду традиційних підходів під державною мають на увазі службу в державних установах, на підприємствах, в організаціях та об'єднаннях. Службовців приватних організацій, підприємств, банків та інших установ і організацій лише соціологічно можна виокремити в системі службових відносин; таке виокремлення та відповідна класифікація службовців не матимуть юридичного підґрунтя.

еліти держави фахівцями освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальностями освітньої галузі "Державне управління".

Актуальність запровадження цих спеціальностей і навчальних дисциплін, предметом яких є державна служба та її окремі складові, зумовлені такими причинами.

По-перше. Стратегічні завдання розвитку державності та національної безпеки, економічного зростання та соціальної орієнтованості ринкової економіки, забезпечення інтегрування України у світове співтовариство, посилення дієздатності держави і активності регіональної політики, розвитку інноваційної та інвестиційної політики й забезпечення інтересів власного товаровиробника зумовлюють зростаючу роль держави в розбудові громадянського суспільства.

Діяльність держави, функціонування її механізму здійснюються через державну службу як адміністративно-правову систему забезпечення прямої дії положень Конституції України, її законів, реалізації цілей, завдань, принципів і функцій правової демократичної держави.

По-друге. Конституційно-політичне значення професійного кадрового ресурсу державної служби полягає в тому, що він покликаний якісно реалізовувати або забезпечувати реалізацію конституційно та законодавчо визнаних цілей, завдань, принципів і функцій держави, усієї сукупності державних політик як системоутворюючого комплексу діяльності держави.

Зазначений комплекс держави має бути відображений у законодавчо та нормативно визначених технологіях і процедурах їх реалізації механізмом держави та його складовими: державним апаратом і державною службою. Тому результативність і ефективність реалізації складових системоутворюючого комплексу держави зумовлені професійно-кваліфікаційним рівнем кадрового складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Результативне та ефективне функціонування державного апарату, всіх його ланок актуалізують проблему його кадрового забезпечення висококваліфікованими, цілеспрямовано підготовленими для професійної діяльності фахівцями.

По-третє. Актуальності набуває необхідність перетворення державної служби на щонайважливіший фаховий засіб результативного та ефективного функціонування механізму держави й державного апарату, реалізації державних політик. Інакше кажучи, державна служба має стати галуззю цілеспрямованого державно-правового впливу. Стратегія розбудови державності та громадянського суспільства в Україні передбачає практичне формування політично нейтральної і законотворчої, прозорої та контрольованої, соціально захищеної державної служби, що діє на професійній основі.

Аксіомою державотворення є обов'язковість формування кадрового складу державного апарату професійно підготовленими фахівцями, які відповідають цілям, завданням і функціям держави.

Найважливішою умовою, що визначає цілісність підходу до реформування державного апарату, є здатність виокремити з державно-правових відносин центральну фігуру - людину, тобто службовця, який може результативно працювати, об'єктивно виражати інтереси громадян, виконувати їхні законні вимоги, кваліфіковано працювати. Саме люди (службовці) є визначальним ресурсом - капіталом суспільства та й усієї державної влади.

По-четверте. Необхідність розвитку кадрового потенціалу управління, системи роботи з кадрами актуалізувала проблему вдосконалення професійної підготовки нової генерації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які відзначатимуться:

- здатністю беззаперечно відстоювати права та свободи людини і громадянина, запроваджувати цінності демократичної, правової, соціальної держави та громадянського суспільства, соціально орієнтованої ринкової економіки;
- професійними вміннями і навичками, що включають спеціальні знання, аналітичні здібності в певній галузі та майстерність застосування інструментів державного менеджменту;
- стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для запровадження сучасної парадигми державного управління - надання державних послуг особі, громадянину, населенню.

По-п'яте. Інститут державної служби виокремлюється. Державна служба стає загальним інститутом для різних суб'єктів, позаяк службовці - це основні суб'єкти нормотворчості, виконання й забезпечення виконання положень Конституції України, її законів та інших нормативних актів.

По-шосте. Розвиток освітньо-професійних і професійних програм освітньої галузі "Державне управління" сприяє критичному переосмисленню змісту її інших навчальних дисциплін та управлінської підготовки менеджерів усіх рівнів і напрямів. У перспективі актуальною стає проблема запровадження економіко-математичних дисциплін системного аналізу, прогнозування та планування тощо.

Визначення

Державна служба як галузь законодавства - це система нормативних актів, в яких урегульовані державно-службові відносини.

Можна передбачити, що в перспективі ця система поступово перетвориться в окрему комплексну галузь - право державної служби, в якій за цільовою* та предметною** ознаками об'єднується різний правовий матеріал, пов'язаний з організацією та функціонуванням усіх інститутів державної служби.

Визначення

До права **державної служби як комплексної галузі законодавства** належать норми кількох галузей права, що регулюють різні за видовим змістом суспільні відносини, які являють собою досить самостійну сферу суспільного життя та пов'язані з організацією і функціонуванням державної служби.

Державно-службові правовідносини, що тією чи іншою мірою є предметом різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, кримінального та ін.), водночас мають певну єдність, зумовлену спільними цілями й завданнями державно-службового правового регулювання.

Як галузь законодавства право державної служби має порівняно вузький предмет правового регулювання, а саме відносини в частині організації та функціонування державної служби. Проте нормативний матеріал, присвячений цій темі, досить великий за обсягом і різноманітний. Це зумовлює потребу систематизації і кодифікації законодавства про державну службу. Кодифікація цього законодавства є фактором, що сприятиме модернізації державної служби й удосконаленню системи цієї правової галузі. Уже сьогодні доцільно кодифікувати весь нормативно-правовий матеріал про державну службу, звести всі законодавчі акти в один і створити Кодекс державної служби, норми якого регламентували б усе коло державно-службових відносин в Україні.

Таким чином, система професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців забезпечує їх кваліфіковану професійну діяльність в органах державної влади. А самі професійна діяльність і система освіти живляться новими науковими розробками з питань державного управління та державної служби.

1.3. Цілі, завдання та функції державної служби

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

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

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

* Цільова ознака об'єднання правового матеріалу - це необхідність урегулювання адміністративно-процесуального механізму реалізації або забезпечення реалізації конституційних і законодавчо визначених цілей, принципів функціонування, завдань і функцій держави.

** Предметною ознакою об'єднання є характер регульованих суспільних відносин, що виникають, змінюються й припиняються в процесі організації державної служби, забезпечення її функціонування, встановлення гарантій діяльності державних службовців.

Від теорії до практики

Головною вимогою до раціонального проектування, конструювання та функціонування сучасних органів влади є забезпечення ними ефективного досягнення поставлених цілей. Це - найбільш складне завдання в суспільстві, культурні і політичні цінності якого роблять значний наголос на цінностях громадянського суспільства. Як показує практика, за відсутності або недостатніх прозорості та гласності громадського контролю діяльності органів влади вони часто замість того, щоб бути ефективними інструментами раціонального досягнення визначених цілей, перетворюються у засіб забезпечення свого власного існування і виживання, розширення та максимізації владних функцій.

З метою запровадження цінностей демократичної, правової соціальної держави, розбудови громадянського суспільства та контролю за діяльністю органів публічної влади розвинуті країни актуалізують і розвивають громадський, соціологічний та інший міждисциплінарний аналіз цільових, функціональних і організаційних структур цих органів. За його допомогою досліджуються і коригуються формальні і неформальні структури органів, процеси підготовки пропозицій до публічної політики та її реалізації, технологічні процеси прийняття рішень і їх виконання, практика управління, інноваційні, технологічні та організаційні зміни в організаціях.

Визначення

Державна служба в Україні має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу.

Державна служба має надати державному управлінню системного характеру, програмно-цільового підходу та забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, організованість і дисципліну, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізму держави, яких потребують наше суспільство та держава.

Вихідні позиції розвитку державної служби визначаються необхідністю надання системного характеру перетворенням у сфері державної служби, їх взаємоув'язки із економічними, соціальними та політичними змінами в суспільстві, зосередивши основну увагу на інституціональних аспектах державної служби. При цьому система, що розвивається, не тільки має стати відлагодженою в усіх її ланках, високопрофесійною, результативною, стабільною та авторитетною, а й гарантувати демократичний характер взаємовідносин державного апарату та державної служби з громадянами і всіма інститутами громадянського суспільства, запровадити конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Системність державної служби передбачає розкриття системоформуючого фактора як визначальної характеристики системи.

Визначення

Основними ціннісними спрямуваннями державної служби, що визначаються Конституцією, є:

- охорона конституційного устрою та реалізація положень Конституції України;
- створення умов для розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина;
- забезпечення результативної та ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг.

Зазначені ціннісні спрямування, а також загальнолюдські цінності та законні інтереси суб'єктів публічної сфери шляхом формування пропозицій до державної політики та її реалізації конкретизують такі **цілі державної служби**, що можуть бути діагностовані:

- забезпечення досягнення цілей державної політики та державних політик у певних публічних сферах;
- реалізація завдань і функцій держави через здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим;
- підготовка проектів та виконанням політичних рішень, що прийматимуться Президентом України, парламентом, вищим органом виконавчої влади;

- забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, зокрема через формування й реалізацію державної політики загалом та у певних публічних сферах;
- забезпечення суспільного добробуту;
- інші.

Таким чином, конкретизуючи викладене вище, **основними завданнями** державної служби можна назвати такі:

- захист прав, свобод та законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій різних форм власності;
- охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного і соціального партнерства;
- формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади і місцевого самоврядування;
- забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;
- управління державними корпоративними правами;
- комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- забезпечення дії принципу публічності в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;
- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування;
- удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

Водночас державна служба як соціально-правовий інститут має забезпечувати стабільність управління та відігравати роль стабілізатора соціально-політичного життя, сприяючи врегулюванню політичних конфліктів і урівноважуючи дії різних політичних сил (забезпечення політичного партнерства).

Цілі й завдання державної служби зумовлюють розкриття системно-функціонального аспекту державної служби як системи.

Функції державної служби зумовлені об'єктивними закономірностями. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою та державним управлінням, і специфікою об'єкта державного управління, особливостями державно-службових повноважень, сфери діяльності та посадових обов'язків державних службовців тощо.

Стосовно функцій державної служби слід зазначити, що вона вирішує завдання держави, виконує її функції й функції органів державної влади. Отже, державна служба з функціонального погляду являє собою певне цілеспрямоване діяння суб'єкта державно-службових відносин з метою впорядкування організації та практичної діяльності системи органів державної влади. Це діяння має яскраво виражений управлінський характер.

Державна служба являє собою найважливішу сферу державно-управлінського діяння. Державна служба, яка реалізує на практиці функції органів державної влади і виконує їхні завдання, функціонує в усіх галузях. Тому аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити результативність її функціонування та ефективність, корисність і значущість, ураховуючи те, що державна служба є основним каналом реалізації правовідносин, що виникають у процесі здійснення компетенції органів державної влади.

Державна служба в сучасному розумінні зводиться до здійснення функцій державного управління, яке розглядається в широкому значенні, тобто як управлінська діяльність усіх органів у системі законодавчої, виконавчої й судової влади.

За такого підходу діяльність як законодавчих, так і виконавчих, а також судових органів державної влади підпадає під формулювання "управління державою". Інакше кажучи, державне управління в такому розумінні характеризує всю діяльність держави, пов'язану з організуючим впливом з боку спеціальних суб'єктів права на суспільні відносини. Зазвичай цю діяльність здійснюють державні службовці.

Тим самим державна служба постає адміністративно-процесуальною системою реалізації положень Конституції та законів України, законодавчо закріпленої державної політики.

Розглядаючи **види та класифікацію функцій** державної служби, доцільно перелічити найважливіші для сучасного етапу функції:

- правотворча, тобто формування та забезпечення реалізації державних політик і нормативно-правових актів, підвищення якості нормотворчої діяльності органів державної влади;
- організаційна, тобто створення системи державної служби та підтримання в ній порядку й законності; розвиток кадрової політики, правового, економічного, соціального, організаційного та культурного інститутів державної служби;
- регулювальна, тобто розробка й забезпечення реалізації державних програм на основі відповідної державної політики, регулювання господарського життя в країні; управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим або їх апарату; регулювання діяльності підприємств недержавного сектору;
- забезпечувально-відновлювальна, тобто забезпечення прав і свобод людини й громадянина;
- примусу, тобто застосування державою встановлених у законодавстві заходів державного примусу в суворо визначених ситуаціях як необхідний елемент демократичного правового порядку;
- контролю, тобто забезпечення державного контролю (нагляду) у сфері управлінської діяльності держави.

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

Визначення

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

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

Від теорії до практики

Головні загальні функції державної служби такі:

- забезпечення формування пропозицій щодо державної політики та реалізації державної політики в управлінні процесами публічної сфери;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апаратів;
- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Разом з тим перелік функцій державної служби має бути доповнений деякими загальними функціями, що уточнюють функціональну реалізацію цілей та завдань державної служби, а саме:

- здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;
- розробка нормативно-правового забезпечення державної служби;
- планування та прогнозування розвитку персоналу державної служби;
- аналіз стану та ефективності державної служби в органах державної влади;
- нормативно-правове та організаційне забезпечення комплектування персоналу органів державної влади з урахуванням здібностей, професійних досягнень, особистісних і моральних якостей службовців;
- розробка та запровадження сучасних типових схем управління та їх методичного забезпечення;
- визначення й унормування профілів професійної компетенції посад державної служби;

- визначення рівнів професійної компетенції осіб;
- удосконалення соціально-правових умов і гарантій, потрібних для діяльності державних службовців;
- організація і методичне керівництво професійною підготовкою та післядипломною освітою державних службовців;
- формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі, яка б містила інформацію про систему нормативних актів державної служби, забезпечувала облік і аналіз персонального складу державних службовців, моніторинг ефективності діяльності органів державної влади тощо;
- створення та запровадження правових механізмів захисту прав та інтересів державних службовців;
- інформування громадськості про діяльність органів державної влади та державних службовців;
- контроль за дотриманням законодавства про державну службу і діяльністю її персоналу.

Розгляд питання щодо функцій державної служби дає змогу уточнити не лише її основне призначення, а й виявити нерозв'язані проблеми з метою ліквідації прогалин у правовому регулюванні чи його недоліків, розробки напрямів і визначення засобів удосконалення державної служби та її розвитку. Функції державної служби зумовлені її внутрішніми властивостями та принциповими рисами. Загалом можна констатувати, що функціями державної служби є забезпечення здійснення функцій безпосередньо держави, оскільки державна служба забезпечує реалізацію завдань і функцій держави через її механізм, практичне виконання службовцями своїх посадових обов'язків, що визначаються компетенцією конкретних органів державної влади.

Специфічні загальні функції державної служби, з одного боку, можуть розглядатися як регулятивний чи інший організаційний вплив (діяльність), який передбачає обмежене й доцільне втручання у сферу економіки та соціально-культурного будівництва, де нерідко об'єкти управління не належать державі й мають значну самостійність у виборі рішень і їх реалізації.

Спеціальні функції державної служби відображають в органах державної влади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією їх завдань та виконанням їх функцій, або особливості об'єкта управління. Спеціальні функції можуть доповнити загальні функції, де їх недостатньо. Так, спеціальна функція вивчення суспільної думки доповнює такі функції, як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація управління.

Перелік спеціальних функцій державної служби визначити досить важко, оскільки орган державної влади має багато напрямів діяльності, які забезпечують виконання основних завдань цього органу. До спеціальних функцій державної служби можна віднести:

- розробку та введення нормативів чисельності, матеріальних, фінансових і трудових витрат органів державної влади;
- обґрунтування фінансових та інших матеріальних витрат на утримання персоналу органу;
- вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності державних службовців;
- розробку нормативних правових актів, які визначають державно-службові відносини чи інші правовідносини в органах державної влади із спеціальним статусом.

Основні функції, які реалізують державні службовці у процесі своєї професійної діяльності, такі:

- вироблення пропозицій до державної політики та державної політики в певних публічних сферах, прогнозування їх цілей та наслідків реалізації, визначення методів оцінки результатів впровадження зазначених політик;
- реалізація державної політики та моніторинг досягнення її цілей;
- надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам;
- інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади, тобто збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності;
- прогнозування розвитку механізму держави, державного апарату, органів державної влади, державної служби, стандартів державного управління;
- прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління;

- прогнозування, тобто науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, в державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики;

- планування як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, функцій держави (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби;

- організація як формування системи державної служби на базі встановлених цілей, принципів і підходів до цього процесу, визначення структури керуючої й керованої систем у державній службі, визначення їх компетенції, взаємовідносин, взаємозв'язку, що мають характер взаємосприяння; організація у вузькому значенні - це впорядкування структури функцій і повноважень органів державної влади, структури самих органів, штатів, персоналу, процесів державного управління;

- керівництво - встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів державної влади, керованих об'єктів;

- координація - погодження діяльності різних структур державного механізму для досягнення загальних цілей і завдань держави;

- розпорядництво, тобто оперативне регулювання режиму належної державної діяльності; у вузькому значенні - це поточні вказівки керівними державними службовцями;

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

- контроль - визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану державної служби, її структури та конкретних дій державних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави.

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

1.4. Основні принципи державної служби

Принципи державної служби зумовлені конституційно визначеними принципами держави, державного устрою, державного управління, державного механізму та державного апарату.

Конституційне та законодавче встановлення принципів державної служби обумовлює функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, сталість правового регулювання державно-службових правовідносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства та нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України.

Визначення

Принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави.

Вони закладаються в основу формування та функціонування органів державної влади (законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, прокуратури).

Отже, принципи державної служби охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби.

Принципи державної служби об'єктивно:

- визначають сутність державної служби, її найважливіші риси;
- висвітлюють загальний характер управлінської, нормопроектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої діяльності державних службовців та інші її сторони;
- встановлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби;

- зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;
- віддзеркалюють об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин;
- закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби.

За змістом принципи державної служби являють собою орієнтири, певні засади з упорядкування громадських відносин, управління соціальними явищами і процесами. Вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних органах системи державного управління, взаємодію та спільну спрямованість на реалізацію поставлених цілей. На основі принципів державної служби організується сам процес адміністративного управління, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість здійснення управлінських функцій, вибору методів, прийомів управлінського впливу.

До уваги

Як і принципи державного управління, принципи державної служби можна класифікувати на: конституційні та організаційно-функціональні.

Конституційні принципи зумовлені положеннями Конституції України та конкретизуються у відповідних законодавчих актах. До конституційних принципів державної служби належать: служіння народу України; верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; демократизм і законність; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гуманність і соціальна справедливість; єдність державної влади; поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову; рівний доступ громадян до державної служби; політична нейтральність державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави.

Організаційно-функціональні принципи державної служби встановлюються у спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу й визначають специфічні відносини державно-службового характеру. До них належать такі принципи: обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень та згідно із законодавством України; єдність основних вимог, що висуваються до державних службовців; професіоналізм, компетентність, чесність, порядність, ініціативність, відданість справі при виконанні посадових обов'язків; прозорість у здійсненні державної служби; персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за неналежне виконання своїх посадових обов'язків; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування; дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян; соціальна захищеність державних службовців.

З погляду організації та функціонування державної служби всі розглянуті принципи можна поділити на дві групи:

- принципи організації державної служби;
- принципи її практичного функціонування.

Також слід виокремити галузеві та конкретно-інституційні принципи. Принципи державної служби можуть поширюватися на весь інститут державної служби, а можуть характеризувати його окремі структурні елементи. Наприклад, конституційний принцип рівності громадян при вступі на державну службу є загальним принципом працівників державної служби, оскільки він створює засади для утворення державно-службових відносин, а принцип об'єктивної оцінки під час проведення щорічної оцінки - галузевим принципом державної служби, який діє лише в період існування державно-службових відносин.

Принципи державної служби, визначені ст. 3 Закону України "Про державну службу", який набуває чинності з 1 січня 2014 р., та розкриття їх сутності представлені в табл. 1.1.

Принципи державної служби

Конституційні принципи	Організаційно-функціональні принципи
<ul style="list-style-type: none"> • принцип служіння народу України; • принцип верховенства Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами; • принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; • принцип демократизму і законності; • принцип гуманізму та соціальної справедливості; • принцип єдності державної влади; • принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову; • принцип рівного доступу громадян до державної служби; • принцип політичної нейтральності державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави 	<ul style="list-style-type: none"> • принцип обов'язковості виконання для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та керівниками в межах їхніх повноважень і згідно із законодавством України; • принцип єдності основних вимог, що висуваються до державної служби; • принципи професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі державних службовців; • принцип прозорості в здійсненні державної служби; • принцип персональної відповідальності державних службовців за рішення, які вони готують і приймають, за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків; • принцип дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування; • принцип дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; • принцип стабільності кадрів державних службовців у органах державної влади; • принцип соціальної захищеності державних службовців

Таблиця 1.2

Принципи державної служби, визначені Законом України "Про державну службу"

№ з/п	Принцип	Сутність принципу
1	2	3
1	верховенства права	"Верховенство права - це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства" (абзац 2 п. 4.1. Рішення КСУ від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання))
2	патріотизму	Патріотизм - суспільний і моральний принцип, який характеризує ставлення людей до своєї країни та проявляється в певному способі дій і складному комплексі суспільних почуттів, що узагальнено називається любов'ю до своєї Батьківщини. Це одне з найглибших почуттів, яке закріплювалося століттями та тисячоліттями розвитку відокремлених етносів. Це соціально-політичне явище, якому притаманні природні витoki, власна внутрішня структура, що в процесі суспільного розвитку наповнювалася різним соціальним, національним і класовим змістом. Також патріотизм це певне моральне ставлення й оцінка особистістю елементів вітчизни. У конкретно-історичному розгляді, з'явившись внаслідок розвитку людського суспільства, соціально-моральне у своїй основі патріотичне почуття набувається особистістю не через біологічну спадковість, а неодмінно під впливом соціального середовища, виховання (соціалізації) у широкому розумінні слова. Військово-педагогічне визначення категорії патріотизм - це певний ціннісно-моральний спосіб засвоєння світу, соціальної дійсності майбутніми офіцерами - захисниками правопорядку в державі
3	служіння Українському народу	Принцип <i>служіння народу України</i> означає, що державні службовці повинні спрямовувати свою діяльність на користь та в інтересах держави. Означений принцип втілюється у тексті Присяги, що складають громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу: "Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України ..." (ст. 18 Закону України "Про державну службу")
4	законності	Принцип законності передбачає обов'язковість дотримання та виконання вимог Конституції України та її законів. Згідно із Конституцією України органи державної влади та посадові особи, рівно як і органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України. Стосовно організації та функціонування державної служби цей принцип містить наступні вимоги: верховенство закону та безпосередню дію конституційно закріплених прав і свобод людини та громадянина, здійснення всіх владних повноважень виключно на основі законів і відповідних підзаконних нормативних актів; особлива відповідальність органів державної влади та державних службовців за забезпечення законності, прав і свобод громадян, гарантій від необґрунтованого притягнення їх до відповідальності або незаконного позбавлення тих чи інших благ; рішуче припинення різних порушень закону; неминуча відповідальність за скоєні злочини та інші правопорушення

* Патріотизм [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

1	2	3
5	рівного доступу до державної служби	Принцип правостановлення державної служби здійснюється шляхом рівного доступу державних посад державної служби для громадян України, реалізується шляхом відносин і процедур участі громадян у конкурсі на вакантні посади державних службовців
6	професіоналізму (державної служби)	Професіоналізм державної служби полягає в її здатності визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед державним управлінням завдань у межах нормативно визначених повноважень. Професіоналізм державної служби на рівні органу державної влади структурно формується в систему: <ul style="list-style-type: none"> • з організації та функціонування державної служби на базі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців; • з оптимально можливого прояву здібностей, особистих якостей службовців, на основі їх раціонального використання на посадах, створення найбільш дієздатних колективів; • з найбільш повного використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування
7	професіоналізму (державних службовців)	Професіоналізм державних службовців передбачає насамперед наявність вищої освіти (кваліфікації спеціаліста чи магістра) за спеціальністю, що є відповідною керованій сфері. Державні службовці мають також отримати певну професійну підготовку в галузі державного управління, державної служби, конституційного, адміністративного та інших галузей права, економіки. Професіоналізм державних службовців полягає в тому, що державний службовець виконує свої обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Оскільки функціональні обов'язки посад державних службовців мають певну фахову спрямованість, то державний службовець повинен мати вищу освіту за спеціальністю, відповідною вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо. Професіоналізм державних службовців можна розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. В першому випадку йдеться про необхідність здобуття вищої освіти з кваліфікацією спеціаліста чи магістра, що дасть змогу виконувати не тільки фахові функції, але й загальні функції управління. На сьогодні можна стверджувати, що обіймання посад державних службовців I - IV категорій вимагає наявності наукових ступенів або, щонайменше, кваліфікації магістра державного управління. В другому випадку передбачається якісне виконання спеціальних завдань і функцій, що характерні для конкретного виду державної управлінської діяльності, галузі чи сфери управління
8	добросовісності	Спрямованість дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмова державного службовця від керівництва приватними інтересами при здійсненні наданих йому повноважень
9	політичної неупередженості	Політична неупередженість - це об'єктивне і неупереджене виконання законних наказів і доручень осіб, які займають у визначеній Конституцією та законами України спосіб політичні посади, незалежно від їх партійної належності та особистих переконань. Принцип політичної неупередженості пов'язаний із політичною нейтральністю державного службовця, тобто утримання державного службовця від публічної демонстрації свого ставлення до політичних партій та об'єднань громадян, власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на його професійну діяльність. Вимоги до політичної неупередженості державного службовця визначено ст. 13 Закону України "Про державну службу"
10	прозорості діяльності	Систематичне надання державним службовцем фізичним та юридичним особам з власної ініціативи та на їх вимогу у термін, встановлений законодавством, інформації, що належить до сфери компетенції відповідного органу державної влади і обмежень для розголошення якої не встановлено законами України, утримання державного службовця від спроб приховати від суспільства, фізичних та юридичних осіб будь-яку відому йому інформацію, обмежень для розголошення якої не встановлено законами України
11	персональної відповідальності державного службовця	Невідворотне застосування державою примусу до державних службовців, які вчинили дисциплінарне, адміністративне або кримінальне правопорушення

Принципи державної служби є винятково важливими для організації й функціонування системи державної служби, адже вони вказують на сутнісні характеристики - найважливіше у змісті й значенні державної служби. Правове встановлення принципів державної служби зумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльності державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Важливе значення має чітке визначення змісту кожного принципу. На жаль, у Законі України "Про державну службу" зміст принципів державної служби не розкрито. Встановлення змісту кожного принципу дає можливість зрозуміти, що саме закладено в цих основоположних поняттях стосовно організації та функціонування державної служби.

Так, зокрема, категорія "добросовісність" належить до багаторівневих явищ. Добросовісність - моральна якість і чеснота людини, яка складається з низки ціннісних рис. Особливо важливими для державного управління є такі з них:

- патріотизм (включає: вірне служіння народу України, суспільному благу, відданість справі, готовність відмовитись особистих симпатій);
- порядність (включає: чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність);
- відповідальність (на основі почуття обов'язку);
- гідність та повага до гідності інших (включає: честь, шанобливість).

Одним з основоположних принципів державної служби є принцип професіоналізму.

Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності.

Стосовно державної служби професіоналізм - це передусім здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Структурно професіоналізм державної служби на рівні органу державної влади формується в систему:

- з організації та функціонування державної служби на основі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;
- з оптимально можливого прояву здібностей, особистих якостей службовців, на основі їх раціонального використання на посадах, створення найбільш дієздатних колективів;
- з найбільш повного використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець виконує свої посадові обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Оскільки обов'язки посад державних службовців мають певну фахову спрямованість, то державний службовець повинен мати відповідну освіту за спеціальністю, згідно з вимогами профілю професійної компетентності посади. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Принцип професіоналізму державних службовців є провідною засадою при організації та функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з провідних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, а й необхідна правова вимога, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

Професіоналізм як принцип підбору, розстановки та просування по службі кадрів однаково важливий для органів усіх гілок влади. Разом із тим в органах виконавчої влади він має свій специфічний зміст, особливі риси та форми прояву.

Реалізація принципу професіоналізму потребує насамперед постійного професійного розвитку персоналу державної служби, що має забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного керівництва системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Їх навчання можна розглядати як довгостроковий процес, складний за змістом, динамічний залежно від соціально-економічного стану держави, що має здійснюватися диференційовано з огляду на професійні обов'язки та повноваження державних службовців відповідно до цілей і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, характеризуючи той чи інший принцип державної служби, потрібно урахувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. Принципи державної служби зумовлюють значущість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби. Відповідно зі зміною моделі державної служби у процесі її реформування будуть змінюватися та доповнюватися і її принципи.

1.5. Основні поняття та категорії теорії державної служби

Наукові дослідження у сфері державної служби мають міждисциплінарний комплексний характер і тому "державна служба" як наука використовує категорії інших гуманітарних та політичних наук. Поряд з цим "державна служба" має низку власних категорій і понять, які мають широке практичне використання в системі державної служби та в загальній системі публічного управління. Серед базових категорій та понять теорії державної служби: державна служба, професійна діяльність, формування пропозицій до державної політики, реалізація державної політики, державний службовець, державно-службові відносини, посада державної служби, посадові обов'язки, профіль професійної компетентності посади державної служби, рівень професійної компетентності особи, службові обов'язки, статус державного службовця.

Насамперед слід розглянути загальноприйняте трактування терміна "служба". За визначенням короткого Тлумачного словника української мови, "служити" означає виконувати які-небудь обов'язки відносно кого-небудь, працювати, трудитися в ім'я кого- або чого-небудь, на користь кого- або чого-небудь.

За С.І.Ожеговим, служба - це робота, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності. При цьому службовець - особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування.

Ю.М.Старілов наводить загальне визначення служби як діяльності, пов'язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління.

Отже, під цим поняттям розуміють: професійну діяльність особи; сферу діяльності; систему організацій, установ і підприємств; певний соціально-правовий інститут.

З погляду професійної діяльності служба полягає у здійсненні та/або забезпеченні здійснення завдань і функцій держави, створенні духовних цінностей, соціально-культурному обслуговуванні людей тощо.

До того ж служба полягає в управлінні, забезпеченні та здійсненні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей.

Як сферу діяльності поняття "служба" визначає певний соціально-економічний сектор діяльності держави, що нерозривно пов'язаний із певною системою підприємств, установ і організацій. До нього також у структурі механізму держави належать органи управління, науково-дослідні, проектні, навчальні та інші інституції, що забезпечують вирішення певного завдання або реалізацію певної функції держави.

При цьому кожний сектор механізму держави має, крім загальних, визначених Конституцією та іншими законами України правових норм, особливу нормативно-правову базу, що регулює однорідні суспільні, соціальні, економічні відносини.

Серед основних видів суспільно корисної праці виділяють такі: 1) виробництво матеріальних цінностей, надання господарських послуг на відшкодувальних засадах; 2) духовне виробництво; 3) *служба в державних, суспільних, релігійних, іноземних, міжнародних організаціях*; 4) навчання, тобто засвоєння соціальної програми; 5) домашнє господарювання; 6) фізичне і духовне самовдосконалення; 7) безоплатна суспільно корисна діяльність поза межами родини; 8) підприємництво.

Тим самим одним із найсуттєвіших видів цілеспрямованої діяльності людей, а також суспільства є служба.

Нагадаємо, що для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність наукових розробок та досвіду у сфері демократичного урядування. До не розроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках питань належить також інститут *публічної служби*.

Спроби щодо дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х рр. ХХ ст. Ю.Панейко визначав поняття "публічної служби" виходячи з визначення держави як "корпорації публічних служб", а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб "загального інтересу". Прихильником широкого розуміння публічної служби є професор О.В.Петришин, який до публічної служби відносить

державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах).

Актуальним для визначення складових публічної служби є застосування інституціонального та функціонального підходів.

За *інституціонального підходу* публічна служба здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні функції, в тому числі діяльність лікарів, учителів тощо.

Функціональний підхід враховує те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадськими організаціями навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

Крім того, світовий досвід свідчить, що на визначення складових публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна. Адже у країнах романо-германської сім'ї права відносини у сфері публічної служби (принаймні, в частині так званого "чиновництва") належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому і регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі.

Так, у країнах англо-американської правової системи термін "публічна служба" поширюється на всі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, використовується термін "цивільна служба" (*civil service*).

У країнах романо-германської системи права є велике розмаїття підходів до означення поняття "публічної служби" та її сфери. Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (*function publique*), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. У загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед всіх "агентів" (*agents*) акцент у правовому регулюванні робиться на "чиновниках" (або "функціонерах", фр. - *fonctionnaires*), тобто особах, призначених відповідно до публічного права.

У Німеччині поняття публічної служби (*öffentlicher Dienst*) є загальним поняттям для позначення усіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби належать не тільки службові відносини з федеральними органами управління, але й з органами управління на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (*Beamte*), а посади останніх є не тільки в органах управління. Наприклад, існує така категорія, як "чиновники вищих навчальних закладів".

Проте, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу акцентовано саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що "публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах". Аналогічні підходи реалізовані також у законодавстві Литви, Грузії та ін.

Визначення

У Кодексі адміністративного судочинства України **публічна служба** визначена як "діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування".

Отже, в сучасній Україні для визначення поняття та складових публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками органів влади, тобто в Україні це органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Термін "державна служба" використовується по-різному: як вид діяльності людини; як соціально-правовий інститут; як система спеціальних органів держави; як підгалузь науки; як спеціальність вищої освіти й навчальна дисципліна.

Державна служба є особливим видом служби, особливим видом суспільно корисної діяльності.

Служба полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей.

Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами.

Держава перебуває в тісних зв'язках з іншими суспільними явищами і саме у відносинах з ними - особою, різними колективами, суспільством у цілому - проявляє свої якості. Усі ці відносини проявляються через державну службу як ланку в системі відносин "державна - орган державної влади - державний службовець - громадянин". Тому діяльність державної служби набуває визначального значення як характеристика держави.

З огляду на те, що сучасне державотворення спрямоване на формування умов розвитку громадянського суспільства, роль і значення державної служби постійно зростають.

В Україні вперше законодавчо визначено поняття "державна служба" Законом України "Про державну службу" в 1993 р. (набув чинності з 1 січня 1994 р.). Згідно з ним державна служба - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Після прийняття у 1997 р. Закону України "Про місцеве самоврядування" дію Закону України "Про державну службу" було поширено на посадових осіб місцевого самоврядування, а поняття "державна служба" охоплювало як службу в органах державної влади, так і службу в органах місцевого самоврядування до набрання чинності прийнятого у 2001 р. Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

З 1 січня 2014 р. набуває чинності Закон України "Про державну службу", прийнятий 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, у якому встановлено таке поняття державної служби:

Визначення

Державна служба - це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

Таке визначення поняття державної служби передбачає виявлення головних структурних елементів, що складають це поняття, а також розкриття змісту таких категорій.

Професійна діяльність - діяльність, яка є для особи професією, тобто основним родом трудової діяльності.

Державний службовець - громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

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

Державний орган (за Конституцією України - орган державної влади) - запроваджене в структурі державного апарату в установленому порядку утворення, яке характеризується правовим статусом, цілями, завданнями, функціями, повноваженнями, структурними особливостями та спеціальною компетенцією.

Апарат - структура органу управління разом із підпорядкованими територіальними його відомствами.

До базових понять та категорії теорії державної служби також відносять такі.

Посада державної служби - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленними відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень.

Посадові обов'язки - перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією.

Профіль професійної компетентності посади державної служби - комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Рівень професійної компетентності особи - характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками.

Службова дисципліна державного службовця - неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків.

Службові обов'язки - сукупність обов'язків державного службовця, визначених Законом України "Про державну службу", правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків.

Статус державного службовця - особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце державного службовця в суспільстві.

Державну службу доцільно розглянути в таких аспектах:

- **соціальному**, тобто державна служба як соціальна категорія, - це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в органах державної влади на постійній основі;

- **політичному** - це діяльність з реалізації державної політики, що пов'язана з досягненням вироблених усіма політичними силами державно-політичних цілей і завдань у суспільстві й державі;

- **правовому** - це нормативно-правове врегулювання державно-службових відносин, у процесі реалізації яких досягається та/або забезпечується практичне виконання завдань і функцій держави, віднесених до компетенції певного органу державної влади, а також тих, що регламентують права, службові обов'язки, повноваження, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення та припинення державно-службових відносин тощо;

- **соціологічному** - це практичне забезпечення чи реалізація завдань і функцій структурних складових державного апарату, компетенції органів державної влади чи місцевого самоврядування та ефективності реалізації завдань і функцій державної служби;

- **організаційному** - це формування організаційних засад діяльності працівників державного апарату, що співвідносяться зі структурно-функціональною схемою державного механізму та включають побудову і правовий опис ієрархії посад, виявлення, оцінку, стимулювання та відповідальність працівників;

- **процесуальному** - це забезпечення умов та реалізація механізмів, технологій і процедур функціонування механізму держави;

- **моральному** - це формування етичних засад державної служби.

Таким чином, **державна служба** - це один з основних видів діяльності держави, пов'язаної з регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Державна служба має бути однією з таких професій, для якої неодмінними є професійні навички, вміння та знання, переконання, спеціальна освіта службовців. Виконання державними службовцями завдань і функцій держави на професійній ос-

нові має гарантувати сталість і стабільність державно-службових відносин, добробут суспільства й силу держави, бездоганність та ефективність управлінської діяльності, її незалежність від можливих політичних змін.

1.6. Етимологія державної служби та її генеза

У різноманітних інтерпретаціях термін "служба" має кілька значень: вид суспільної діяльності людей; робота, заняття службовця, місце його роботи; вольова, інтелектуальна, психічна, фізична, інша напруга людини; відомчий підрозділ; самостійне відомство, організація і т.ін.

Розгляд служби з позицій різних методологічних підходів також істотно різниться. В контексті служби як професійної діяльності доцільно згадати тезаурус діяльнісного підходу, зокрема синонімізацію понять "служба" і "діяльність". Одним із засновників такої інтерпретації є В.Манохін: "У найзагальнішому значенні службу можна визначити таким чином: це професійна діяльність певного контингенту осіб - службовців - з організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, суспільних та інших соціальних структур". Згідно з С.Ожеговим, служба - це робота, заняття службовця.... Отже, виникає логічне питання: служба це робота чи діяльність?

Визначення

Слово "**робота**" виникає від праслав'янської форми "orбота", від якої разом із цим пішли: давньоруська *робота* "работа, рабство, неволя". Загальне прототипічне значення - цілеспрямовано діяти, змінюючи матеріальні або інформаційні об'єкти і створюючи щось, цілеспрямовано займатися якоюсь діяльністю, яка потребує зусиль. Праця - діяльність людини для задоволення власних потреб і благ шляхом використання засобів праці. У процесі праці застосовується робоча сила людини.

Праця - одна з найважливіших здатностей людини, оскільки лише людина свідомо ставить перед собою мету створення знарядь праці, тобто відповідні речі, за допомогою яких вона впливає на предмети природи.

Визначення

Діяльність у наукових дослідженнях визначається як специфічна людська форма активного ставлення до оточуючого світу, зміст якої складають його доцільні зміни; як прояв активності (здатність і прагнення людини до оптимального самостійного розв'язання встановлених завдань); як активність суб'єкта, що спрямована на об'єкти або на інших суб'єктів. Ці визначення характеризують діяльність через її елементи: суб'єкт, об'єкт, активність суб'єкта, що виявляється в різних формах: практично-перетворювальній, теоретико-пізнавальній, ціннісно-орієнтованій.

Якщо фрагментарно звернутися до етимологічного значення слів "служба", "служити", "служу", то слід визнати інший сенс служби, ніж діяльність (праця). Зокрема, слова "служба", "служити" визначаються як регулярне виконання за певну зарплату обов'язку, що належить до сфери розумової або фізичної праці, пов'язаної не з виробництвом, а з обслуговуванням когось, чого-небудь; виконувати визначені обов'язки, підкорюючись комусь, перебувати у розпорядженні когось; реалізувати своє призначення, свої функції; В.Даль визначив поняття "служба" більш широко, розглядаючи її не просто як вид роботи чи діяльності. Службу він пов'язував із такими поняттями і цінностями, як "вживання, користь, життя для інших, послуга, корисна справа... Служити - це означає бути придатним, годитися, бути корисним суспільству; бути знаряддям і засобом для досягнення мети, готовність до справи, бути потрібним, належним". Отже, на Русі під службою розумілися відносини обов'язку, вірності, відданості, готовності до виконання справи, надання послуг, захист інтересів.

Почуття обов'язку між сторонами (особами), через які одна сторона зобов'язана зробити на користь іншої сторони певні дії або утриматися від здійснення певних дій, спочатку ідеалізувалися і служба полягала не в матеріальному, а в духовному інтересі: служіння Господу, монарху, народу, Батьківщині і т.ін.

Усі обов'язки, пов'язані зі здійсненням завдань і функцій на посаді, називаються службовими обов'язками. Решта обов'язків зумовлена існуванням принципу вірності (державі, певно-

му органу публічної влади тощо). С.Краснопорова у своїй монографії вказує на відмінності між цими двома групами обов'язків.

Службовим є обов'язок виконувати завдання за посадою, загальні розпорядження, індивідуальні службові вказівки, накази керівних органів і начальників, виявляти дбайливість, обачність і сумлінність на службі. Такий обов'язок передбачає дотримання встановленого порядку діяльності та службової дисципліни, вимагає коректної поведінки щодо колег, начальників і третіх осіб. За службовий обов'язок вважається перебування на службі протягом встановленої тривалості робочого часу. Заборонено на службі займатися особистими справами або виконувати іншу приватну роботу. До службового обов'язку відносять і надання особою послуг для виконання нею іншої роботи, якщо вона відповідає її освіті та може бути нею без утруднень і правильно виконана.

Обов'язок, заснований на принципі вірності (державі, органам публічної влади), бере до уваги, що і в рамках неслужбової поведінки (тобто за межами службових відносин) він є необхідним. У багатьох конкретних випадках обов'язок вірності розглядається залежно від здійснюваних завдань і функцій. Обов'язок вірності чиновника і службовця є правовим обов'язком і пов'язується з тими обмеженнями, що встановлюються чинним законодавством для публічних службовців.

Отже, служба як обов'язок інтерпретується через правово-етичний комплекс.

Визначення

У найзагальнішому вигляді **служба** - це професійна діяльність певного контингенту працюючих осіб з організації виконання і практичної реалізації повноважень державних, суспільних і інших владних систем.

Вона призначена саме для здійснення державних владних функцій, тому і виступає передусім як суб'єкт владних відносин. Але водночас державні службовці є членами суспільства, а відповідно, і об'єктами державного впливу, тобто підвладними особами. Таким чином, у категорії "державна особа, державний службовець" зосереджено поняття і суб'єкта, і об'єкта державної влади. Особливість соціальної ролі державної служби полягає саме в тому, що вона є своєрідною сполучною ланкою, що пов'язує державу і суспільство, "перехідним містком" між ними.

На думку деяких науковців, публічна служба - це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також віднести професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо. За межами публічної служби перебуває діяльність політиків (державних політичних діячів), патронатних служб політиків та найманих працівників, що не мають статусу службовців.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні - одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дасть змогу розв'язувати проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Усе вищесказане дає змогу зробити висновок, що в науковій літературі існує різне розуміння "служби" як феномену, характерного для сучасної держави. При цьому в актуальному політичному просторі поступово усвідомлюється необхідність розширення меж державної служби, включення в неї необхідних функціональних і суспільно значущих елементів, наближення її політичної і функціональної суті до систем публічної служби розвинених країн.

Поняттям "державна служба", "державний службовець" досить важко знайти однозначне тлумачення в мовах різних народів світу. За наявності загальноприйнятих підходів до формування владних відносин у західних соціологічних, політологічних, соціально-психологічних дослідженнях постійно ведеться полеміка навколо поняття "державна служба".

Історична та національна специфіка побудови інституцій влади, різниця підходів до питань регулювання правового та соціального стану осіб, які представляють державу і виконують її функції, у кожній конкретній країні встановлюють свої відмінності в законодавчому визначенні державної служби. У цілому, незважаючи на те, що процес становлення професійної державної служби розпочався ще наприкінці XVII - на початку XVIII ст., питання, хто є державні службовці, ще не знайшло однозначної відповіді, воно й сьогодні залишається дискусійним не тільки серед науковців, а й привертає постійну увагу широкої громадськості в більшості країн світу.

Апріорі державні службовці різних країн не можуть мати однаковий юридичний статус, оскільки в ньому, як правило, має відбиватись і історія країни, і процеси державотворення та національні традиції, і сучасна політична ситуація тощо.

На практиці особливий правовий статус державних службовців визнається практично в усіх розвинутих країнах. Слід зазначити, що в широкому вжитку в українській мові словосполучення "державна служба" досить нове і з'явилося тільки наприкінці ХХ ст. До цього на різних історичних етапах та в різних ситуаціях застосовувалися переважно такі поняття, як "володар", "владна особа", "державець", "придворна особа", "бюрократ", "чиновник", "державний апаратник", "державний управлінець" тощо. Звідси різниця і в спектрі державних посад із притаманними їм функціональними обов'язками, правами, повноваженнями. Але треба прийняти як аксіому, що завжди там, де реалізуються державні повноваження, ключовою фігурою в системі державного управління виступає саме владна особа як представник державної бюрократії.

Визначення

Термін "бюрократ" має давню історію. Це слово походить від давньоримського "бара" - тканина, якою накривали стіл, де писали документи. Пізніше, вже за часів держави франків, від нього утворилося "бюро", яким спочатку позначали стіл, конторку, а далі, з ХVІІІ ст., - назвали кімнату, установу, де писалися документи.

Формалізація управління призвела до посилення влади документа, установи, канцелярії ("бюро") та людей, які там працювали - бюрократів. У ХІХ ст. термін "бюрократ" втрачає свій позитивний зміст - "керуючий документами; той, хто веде справи" - і поступово, зі зростанням ролі апарату в розв'язанні державних справ, збільшенням кількості документів, появою свавілля чиновників, набуває негативного соціального забарвлення. Проте не слід змішувати поняття бюрократії і бюрократизму, який, як спосіб організації управління, завжди сприймався і сприймається негативно.

Як синонім терміна "бюрократ" досить часто вживається слово "чиновник", що пов'язано з упровадженням на царській службі ієрархізованої системи чинів службовців. Вважається, що цей термін виник у Росії у 1722 р., після того, як Петро І видав указ про введення табеля про ранги, яким установив бюрократичну ієрархію чинів в армії, флоті та цивільному урядовому апараті. З того часу "чиновник" - це царський (у подальшому - державний) службовець, якому присвоєно класний чин.

Визначення

У сучасній українській мові поняття "бюрократ" і "чиновник", як правило, отожднюються. Так, за визначеннями "Великого тлумачного словника сучасної української мови", "бюрократ" - службова особа, яка, на шкоду справі та інтересам громадян, неухильно додержується формальностей у справах; представник бюрократичної системи управління"; "чиновник" - державний службовець; людина, яка обмежується в якій-небудь справі формальним виконанням своїх обов'язків; формаліст, бюрократ".

Але, незважаючи на сучасне негативне ставлення до бюрократії і чиновництва, яке сформувалося здебільшого під впливом критичної художньої літератури та засобів масової інформації, однією з основних функцій бюрократа було і залишається представництво підприємства, організації, установи, в якій він працює і функції якої виконує. Під час здійснення посадових обов'язків державний службовець-бюрократ, як правило, виконує державні функції і представляє у своїй діяльності державу, тобто саме він формує у громадян уявлення про неї. Так чи інакше, ставлення до цієї спільноти працівників з боку громадян і суспільства в цілому відтворює і ставлення до державної влади. Тому з урахуванням того, що нас цікавить саме рівень відносин між державою і суспільством, відкидаючи накопичені роками емоційні нашарування, у подальшому терміни "чиновник", "бюрократ", "державний службовець" будемо вживати як синоніми.

Державна служба як регулюючий елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють державну службу. Так, соціокультурне середовище формує особливості норм, процедур, традицій державної служби. Історико-ситуативні моменти позначаються на виборі методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування державної служби. Від характеру функціонування державної служби багато в чому залежать тип політичного ре-

жиму суспільства, його відкритість чи закритість, характер політичних відносин та інші політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні тощо характеристики даної держави, у тому числі стабільність, авторитет, розподіл влади, її демократизм або авторитарність.

Державна служба як суб'єкт влади має унікальну систему ресурсів: розгалужений управлінський апарат, армію, правоохоронні органи, грошово-фінансову і фіскальну системи і т. ін. Якщо державна влада через законодавчу гілку утримує монопольне право видавати закони, обов'язкові для всього населення, то, у свою чергу, державна служба, виступаючи від імені держави, може легально, у межах цих законів, використовувати силу примусу, спираючись на спеціальні інститути. Але державна служба використовує не тільки примус, а й економічні, соціальні, культурно-інформаційні, мотиваційні ресурси. Ресурсами державної служби є, крім іншого, також переконання, уподобання, інтереси людей, їхні особисті почуття, емоції, національні і світоглядні почуття.

Таким чином, описуючи основні концептуальні підходи до визначення поняття державної служби у сучасній науці, ми можемо вказати, що основними з них є "широке" та "вузьке" тлумачення державної служби, виділення її окремих властивостей, тлумачення державної служби як системи прийняття державно-управлінських рішень і т.д. Наявність такого широкого спектру методологічних підходів до визначення державної служби зумовлено насамперед складністю досліджуваного явища, що дає змогу характеризувати його одночасно як правовий, організаційний та культурний інститут та вид професійної діяльності.

1.7. Концепції державної служби. Державна служба та бюрократія

Загальні характеристики інституту державної служби передусім визначаються особливостями історичного та регіонального розвитку правової системи держави.

Під правовою системою розуміють сукупність характерних рис правосвідомості, законодавства, системи правосуддя, структури органів державної влади та інших ознак, що дають змогу знайти закономірності функціонування права, побудови законодавства, побудови державного апарату та механізму держави. Правова система віддзеркалює узагальнені уявлення про основні характерні риси права, принципи побудови законодавства і правозастосування.

Загальноновизнаними є англосаксонська та континентальна системи права.

Довідка

Є різні підходи та класифікації систем права.

Так, за Ф.М.Решетніковим поняття системи права зводиться до системи законодавства кожної країни.

К.Осакве вводить поняття правової сім'ї, під якою розуміє "сукупність національних правових систем, виокремлену на засадах спільності їх ознак і рис. При цьому ознаками об'єднання в правові сім'ї не обов'язково постають мовні спорідненості, спільності культури або географічного положення.

К.Осакве правові системи класифікує на релігійні (мусульманське або ісламське право, єврейське або іудейське право, канонічне право (право католицької церкви), право Хінду (Індія) та нерелігійні (західне право, квазізахідне право та незахідне право).

Р.Давид і К.ЖофFRE-Спинози виокремлюють романо-германську правову сім'ю, соціалістичне право, загальне право та інші види права, до яких відносять мусульманське право, право Індії, правові системи Далекого Сходу та правові системи Африки.

Цікавою є класифікація, запропонована П.Сандевуаром, який виокремлює романо-германську систему, систему загального права, систему колективного права, систему ісламського права та докапіталістичну систему звичайного права. Романо-германській системі притаманні кодифікація норм, перевага писаних норм над думкою або переконанням; системі загального права - переважно процедурний та прагматичний характер, роль судової практики та неписаних норм права; колективному праву - роль економічного інструмента організації суспільства та виховання громадян; ісламському праву - орієнтація на ствердження обов'язків віруючих і громадян при другорядному значенні прав громадянина.

Один із критеріїв відмінності правових систем полягає в тому, чи є право системою норм або сукупністю суспільних відносин. Якщо правові відносини передують їхньому закріпленню

в правовій формі, а правові норми лише закріплюють досягнутий рівень суспільних, а також виробничих відносин, то принцип доцільності є визначальним у формуванні самого права. Принцип доцільності, зумовлений системою права як системою суспільних відносин, значно впливає на основні риси організації державної служби.

Відмінними рисами англосаксонської системи права є:

• екстенсивний шлях розвитку права - від факту до норми, від приватного до загального, на основі індуктивної логіки;

- визнання прецедента джерелом права;
- відсутність чіткого законодавства про державну службу;
- достатньо проста класифікація посад державних службовців;
- в основному судовий спосіб вирішення спорів, що виникають у державній службі.

Континентальна система права характеризується:

- дедуктивною логікою;
- чітким правовим регулюванням;
- складною класифікацією посад державних службовців;
- наявністю спеціальних судів адміністративної юстиції з питань державної служби.

Таким чином, континентальна система права визначає право як норму, норму як чинник, що визначає відносини. Наслідком такого підходу є те, що "суспільство є нормативним порядком людської поведінки".

Конфесійні держави мають свою державну службу, причому цей факт не змінює її сутність за відмінних форм організації.

У мусульманському світі особливістю організації державної служби є та, що обидві верховні посади, духовна і світська, об'єднані в одній особі - халіфі. Правова система мусульманських країн припускає прецедент: рішення та законоположення можуть бути ухвалені "по схожості попередніх випадків і даних Халіфами і найголовнішими духовними особами".

Основною ознакою колективістської системи права є принцип доцільності дій державних органів. Тому принцип верховенства права, хоча й проголошується конституційно, але державні службовці не ідеалізують положення законодавства. Тим більше, що панує уявлення про можливість перебування на державній службі будь-якого громадянина, а не спеціально фахово підготовленого до професійної діяльності в органі державної влади. Реальна система права ще може доповнюватися націоналістичним підходом до формування структур державного апарату, коли на певні посади або до територіальних органів повинні призначатися національні кадри.

Крім належності до певної правової системи, на зміст правового регулювання державної служби справляє великий вплив розв'язання проблеми співвідношення трудових і службових засад в її регулюванні.

При цьому відносини державної служби розглядаються в двох аспектах: як відносини державного службовця з державою або органом державної влади (ці відносини називають державно-службовими) і як відносини державного службовця з громадянами, не підлеглими йому (ці відносини називають адміністративними).

Відносини державного службовця з державою або органом державної влади регулюються нормами або трудового законодавства, або нормами службового права. В першому випадку державна служба - різновид праці вільного найму, який регулюється Кодексом законів про працю України; в другому - діяльність особового складу органів державної влади з виконання владних державних функцій.

В Україні діяльність державних службовців регулюється вищезазваним Кодексом, внаслідок чого діє колективістська система права, в основу якої покладено доктрину про участь кожної людини в житті суспільства незалежно від сфери застосування його праці. Державний службовець лише один з учасників суспільного розподілу праці, і лише в другу чергу - представник влади.

Специфіка діяльності державного службовця полягає в його працевлаштуванні - державі і тому вона має регулюватися нормами не трудового законодавства, а нормами права державної служби як його складової. Це право традиційно передбачає нерівність сторін, особливий порядок вирішення трудових спорів, додаткові обмеження, що накладаються на службовця в обмін на моральну та матеріальну компенсації. Такі відносини називають державно-службовими.

І в тому, і в іншому випадку за основу моделі державної служби береться посада державного службовця. При цьому виникають дуже великі труднощі в їхньому розподілі на політичні і адміністративні.

Існує й інший підхід, заснований на виділенні повноважень з реалізації завдань і функцій держави як первинного елемента в побудові правової моделі державної служби.

Держава реалізує свої функції через діяльність державних службовців. Таким чином, державна служба - діяльність особового складу органів державної влади з реалізації або забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави. Оскільки наявність державних службовців - невід'ємна ознака наявності й самої держави, то і державна служба існує скрізь, де є реалізація або забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави.

Тим самим модель державної служби повинна відображати тенденції прояву діяльності державних службовців, а не тільки положення про встановлення, реалізацію і припинення державно-службових відносин.

Державні службовці відрізняються від звичайних найманих трудящих, у тому числі і службовців. Державний службовець реалізує державну владу, а найманий робітник продає свою робочу силу за створення матеріального додаткового продукту.

Конвенцією МОТ 87 "Про свободу асоціацій і захист права на організацію" передбачається обмеження, у тому числі і законодавче, політичних прав і свобод громадянина відносно працівників державної служби. Це особливо характерно для країн англосакської системи права.

Однією з найважливіших відмітних ознак норм державної служби від норм трудового права є поділ права на публічне і приватне. Сама держава є формою і способом реалізації публічного права народу.

Трудова концепція моделі державної служби ставить основним завданням індивідуальне - виконання державним службовцем повноважень посади органу державної влади. У разі, якщо функції держави, що виконуються тим або іншим органом державної влади, не декомпонуються на операції і дії, то повноваження посади не можуть бути діагностовані, що спричиняє безвідповідальність і некомпетентність за уявного перевантаження посади завданнями і дорученнями.

Публічне право повинне застосовуватися до відносин державної служби, приватне - до відносин іншої найманої праці.

З метою забезпечення відповідальності і компетентності державної служби і державного службовця за реалізацію цілей держави, виконання її завдань і функцій законодавчо повинні бути визначені основи професійної діяльності, зокрема упроваджені положення стратегічного управління з визначенням результатів діяльності, що діагностуються, аж до рівня посади.

Доцільно в найближчому майбутньому створити право державної служби, засноване на загальнолюдських цінностях, визнанні людини як єдиної цінності незалежно від її соціального і службового становища, на трудовій концепції.

Особливого значення набуває розгляд поняття та концепцій бюрократії.

Феномен бюрократії* в сучасній науці далеко вийшов за рамки її розуміння як адміністративного явища, що передбачає опис низки недоліків функціонального характеру.

У будь-якому сучасному суспільстві апарат державного управління практично цілком побудований на бюрократичних принципах.

Сьогодні під терміном "бюрократія" розуміють:

- систему адміністрування, яка функціонує на відносно довгостроковій основі відповідно до певних правил і за допомогою спеціально підготовлених кваліфікованих професіоналів;
- систему правління, в якій керівні пости отримують особи шляхом призначення за професійною ознакою, а не через легальні демократичні процедури відкритого обрання як представників народу;
- прошарок професійних адміністраторів як особливу соціальну групу;
- зневажливе негативне трактування цього поняття акцентуванням на недоліках такого типу адміністрування - безвідповідальності, келійності, тяганині і т.ін.

* Бюрократія - від фр. bureaucratie, буквально - панування канцелярії або від bureau - бюро, канцелярія і грец. κραός - влада, тобто вищі урядовці, службовці середніх ланок державного апарату, чиновники.

Сучасна амбівалентність концепції бюрократії, яка обіймає два її значення, - як особливого типу державного правління і способу адміністрування - привела до формування двох основних ліній дослідження цього явища.

Перша вивчає цей феномен на рівні суспільства як систему управління та прийняття рішень. У плеяду авторів, які представляють цей напрям, незважаючи на всі розходження їх теорій, входять Маркс, Троцький, Ріцци, Міхельс, Гелбрейт.

Друга вбачає в цьому феномені механізм, незалежний від політичної форми (Вебер, Вільсон, Тейлор, Мертон, Гулднер, Селзник).

Початок розвитку теорії бюрократії на терені політичного аналізу поклав Г.В.Ф.Гегель. За часів Гегеля бюрократія асоціювалася насамперед із поняттям централізованої європейської держави як прогресивного для тієї епохи явища.

Визначення

Гегель вважав державу втіленням раціонального устрою людського суспільства як з точки зору досягнення загального блага, так і в перспективі реалізації індивідуальних цілей саморегуляції особистості. Він розглядав бюрократію як один із трьох основних прошарків суспільства, поряд із прошарками промисловців і аграріями. При цьому бюрократичний прошарок, або прошарок цивільних службовців, на його думку, був єдиним у суспільстві, який втілював у собі і реалізовував у дійсності загальний інтерес. Приватний інтерес цивільних службовців, вважав він, збігається із загальним інтересом. Реалізація ж загальнодержавних цілей, а також легітимність самого прошарку бюрократії, повнота довіри до нього з боку народу багато в чому залежать від політичної культури і соціально-політичної поведінки цього прошарку. Звідси виникає необхідність приділяти особливу увагу освіті та професійному навчання представників цього прошарку як громадян і як професіоналів, щоб вони були на рівні пред'явлених до них вимог і на рівні завдань, що виникають перед ними. Бюрократія органічно пов'язана з політичними структурами та економічними відносинами на будь-якому етапі суспільного розвитку.

Бюрократичні відносини зумовлені соціально та економічно, вони не залежать від інтересів, свідомості й волі індивідів і є формою виявлення антагонізмів, протиріч і конфліктів між державою і суспільством, владою та громадянами.

Існування таких протиріч у державній системі досліджують раціональні, нігілістські, "азіатська" і сучасна концепції бюрократії.

Раціональні концепції бюрократії. На початку ХХ ст. видатний німецький соціолог М.Вебер розробив концепцію бюрократії як основної організації сучасного типу, що прийшла на зміну організації традиційної і патримоніальної.

У політичній соціології Вебера патримоніалізм* виступає як одна з форм традиційного панування. Особливістю цієї форми є наявність у розпорядженні правителя підлеглих особисто йому військових формувань та апарату чиновників, що дає йому змогу у відомих межах не рахуватися з вимогами традиції. "Витоки справжньої бюрократії можуть бути знайдені всюди у досить нескладних формах патримоніального управління".

Особливістю патримоніального управління виступає також особистісний, а не формально-правовий характер відносин влади. Згідно з Вебером, патримоніального чиновника відрізняє передусім особиста відданість правителю. Накази правителя в такій структурі влади більш значущі, ніж формальні правила. Патримоніальну бюрократію характеризує і тенденція до присвоєння чиновниками своїх посад і пов'язаних із ними привілеїв. В умовах централізованого патримоніального режиму правитель, як правило, має можливість протидіяти цій тенденції, в тому числі шляхом періодичних "чисток" адміністративного апарату.

Бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату**, середньовічної адміністрації, за якої звичайній пересічній людині без грошей і зв'язків домогтися справедливості було практично неможливо.

* Узагалі поняття "патримоніалізм" походить від слова patrimonialism, яке вперше зустрічається в римському праві і означає спадкоємне, родове майно. Німецькі історики та правники ХІХ ст., які вивчали добу раннього середньовіччя, розглядали патримоніалізм як форму беззастережного володіння і керування державою як своєю приватною власністю на взірць розпорядження землевласником своєю вотчиною.

** Патріархат (від грец. πατήρ - батько і αρχή - початок, влада) - останній період в історії первіснообщинного ладу. Заступив матріархат і передував класовому суспільству. Існування патріархату збіглося в часі з мідним віком, бронзовим віком та раннім періодом залізного віку. Перехід до патріархату відбувся в результаті значного розвитку продуктивних сил.

Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М.Вебера, пов'язано з проявами приватногосподарської діяльності, з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва.

Основні характеристики раціональної бюрократії, сформульовані М.Вебером, такі:

а) компетентність кожного бюрократичного рівня чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;

б) ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації;

в) уся формальна внутрішня організаційна діяльність (поширення інформації, прийняття рішень, підготовка наказів і директив тощо) здійснюється у формі письмових документів, що підлягають подальшому збереженню;

г) усі посадові особи повинні бути гарними фахівцям у сфері адміністрування, тобто бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків (наприклад обов'язків юриста, економіста, інженера, військового), але також і в галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому (бюрократичній діяльності*).

М.Вебер визначає бюрократію також як організацію з пірамідальною структурою влади, що використовує силу дії універсальних і безособових правил, щоб підтримати цю структуру, яка приділяє головну увагу недискреційним аспектам управління.

Зрозуміло, М.Вебер не прагнув у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища. Будучи, крім усього іншого, і найбільшим методологом науки, він прекрасно розумів ілюзорність будь-якої претензії на універсальність визначень і виділяв інваріантні, тобто незмінні, стійкі і головні ознаки бюрократії. Утім, її домінанту він зафіксував гранично чітко:

Визначення

Бюрократична організація - найраціональніший інституціональний устрій для вирішення складних завдань управління в сучасному суспільстві; основа її раціональності полягає в знеособленості її функціонування, що дає гарантії від свавілля конкретних виконавців.

Водночас життєво необхідно, щоб бюрократія залишалася інструментом державної влади, а не перетворювалася в панівну силу (за М.Вебером - "монократичну бюрократію").

В американській адміністративній науці ту саму парадигму розвивав наприкінці XIX ст. майбутній президент США В.Вільсон (його головна праця з цієї проблематики - "Вивчення адміністрації").

Основними послідами теорії В.Вільсона є:

а) наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності;

б) структурна подібність усіх сучасних урядів;

в) відокремлення управління від політики;

г) професіоналізм службовців;

д) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності;

е) наявність гарної адміністрації як необхідна умова модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Як бачимо, М.Вебер і В.Вільсон, базуючись на різних підходах, сформували по суті аналогічні концепції.

Перевагами бюрократичної організації є чіткість, швидкість, компетентність, наступність, субординація, стабільність і, нарешті, знеособлений характер діяльності. Це підносить її значно вище за всі інші види організації.

Бюрократія складається з індивідів, які виконують "раціональні" соціальні дії, спрямовані на досягнення цілей держави. Таким чином, бюрократія - це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над свавіллям, об'єктивності над суб'єктивністю.

* При цьому основний "організаційний імператив" бюрократичної структури діяльності такий: кожна організація повинна спочатку задовольнити власні потреби, перш ніж почне задовольняти потреби, для задоволення яких вона створена.

Підсумовуючи викладене вище, можна виокремити такі головні "ідеологічні" постулати раціональних концепцій бюрократії:

- а) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному "хазяїну", але не втручається при цьому в політику;
- б) бюрократія - найкраща з усіх можливих форм організації;
- в) найважливіше достоїнство бюрократії - незалежність від суб'єктивного впливу на прийняття рішень.

Отже, М.Вебер і В.Вільсон сприймали бюрократію позитивно.

Нігілістські концепції бюрократії. Принципово протилежного погляду на бюрократію дотримувався К.Маркс. Якщо М.Вебер у трактуванні бюрократії виступав як ціннісний нейтральний позитивіст, К.Маркс із його відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної користності держави стоїть у своєму ставленні до бюрократії на прямо протилежних позиціях. Бюрократія в його розумінні є абсолютним злом. Перелік пунктів марксистської критики бюрократії такий:

- 1) підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника, тобто "присвоєння держави" чиновником;
- 2) органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму;
- 3) перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, свавілля, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії;
- 4) корпоративність, користолюбство цієї ієрархії;
- 5) кар'єризм як спосіб її життя;
- 6) посягання на монопольну компетентність;
- 7) формалізм.

Найбільш інтегральною характеристикою Марксового бачення бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження.

Маркс розглядав бюрократію як соціальне тіло, яке в суспільстві, що роздирається антагоністичними протиріччями, використовує ці суперечності у своїх інтересах і прагне заснувати в суспільстві такий порядок і створити такі правові рамки соціальної дії, які призводили б до легальності його панування.

Специфіка марксової ідеї полягає в тому, що він дав більш конкретне і більш ґрунтовне соціологічне спрямування політичному варіанту аналізу.

Головною метою бюрократії, за Марксом, стає прагнення знизити гостроту конфлікту в суспільстві. Для цього вона видає свій вузькокорисливий інтерес, що полягає фактично в збереженні статус-кво правил гри "громадянського суспільства" з його індивідуалізованими інтересами, за "загальний інтерес". Покликана об'єднувати, вона фактично "розділяє і володарює".

У цілому ж бюрократія, на думку К.Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів.

Крім К.Маркса, з критикою бюрократії виступали такі політологи і соціологи, як Л.Мізес, Р.Мертон та ін. Вони вважали, що бюрократія досить швидко стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, чиновники використовують бюрократичні методи як самоціль для реалізації приватних інтересів (Р.Мертон); при пануванні бюрократії людина не може вважати себе вільною (Л.Мізес).

Але якщо прийняти такого роду критику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому сучасні буржуазні державні апарати в різних країнах не тільки не "руйнуються під вагою власних злочинів", а й успішно справляються з розв'язанням важливіших проблем і до того ж користуються у громадян високим авторитетом.

"Азіатська" концепція бюрократії. "Азіатська", або "імперська", концепція теорії бюрократії набула найповнішого втілення в азіатських країнах, її можна називати також "східною" і розглядати насамперед на прикладі її класичної форми - бюрократії китайської. "Китайська модель", незважаючи на її деякий формальний збіг з моделлю М.Вебера (насамперед система іспитів на право одержання посади і ступінчастість посадової ієрархії), за своїми фундаментальними принципами і цілями протилежна їй.

Одним із секретів її унікальної стабільності (протягом 2 тис. років - до XIX ст.) було те, що попри всю гігантську роль чиновництва у функціонуванні системи, воно не мало можли-

вості усвідомити себе самостійною політичною силою. Цьому служив принцип "атомізації" бюрократії. Для запобігання, здавалося б, неминучого в подібних випадках процесу утворення бюрократичної корпорації діяла низка механізмів роз'єднання чиновників та їхніх інтересів.

До механізмів підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади як такій, не інтересам бюрократичної еліти, а лише милості правителя можна віднести:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їхню безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайню обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних систем особистої відособленості для просування вгору;
- особисту залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансову залежність чиновника не від жалування, а від його уміння "вижати" з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією.

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

Сучасна концепція бюрократії. Сучасна концепція бюрократії (її ще називають "реалістичною") фактично є зараз пануючою в країнах західної демократії. По суті йдеться про поступове доповнення і модернізацію веберівської моделі.

Конструкція М.Вебера багато в чому стала основою для розвитку адміністративних наук у ХХ ст. Особливо це стосується "формальної" ("класичної") теорії, що сконцентрувала зусилля на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу різних рівнів службовців, нормалізації регулювання всіх сторін діяльності організації.

З кінця 20-х рр. ХХ ст. паралельно розпочався процес становлення школи людських відносин, яка робила акцент на організації як людській системі, на соціальних і соціально-психологічних аспектах поведінки її членів.

Певний час ці школи розвивалися відносно ізольовано. Згодом процеси їхнього взаємного впливу інтенсифікувалися, і на цій основі виник новий напрям у дослідженні бюрократії.

Проте натиск або на формально-структурний, або на людський бік організації, як і раніше, розділяв представників різних шкіл. Веберівська модель стоїть ближче до "формальної" школи. Тому її первісне збагачення, тобто рух убік того, що називається "реалістичним" трактуванням бюрократії, відбулося насамперед за рахунок включення до моделі суб'єктивного, людського виміру організації, але на першому етапі без принципового переосмислення самої моделі в цілому.

Деякі дослідники історії розвитку адміністративних наук вважають, що необхідність доповнити веберівсько-вільсонівську концепцію раціональної бюрократії, її певна обмеженість були усвідомлені в роки Другої світової війни і незабаром після неї. Серйозними кроками в цьому напрямі стали роботи Г.Саймона, П.Блау, М.Крозье, які з'явилися в 50-60 рр. ХХ ст. Однак із позиції сьогодення видно, що на цьому етапі відбулося лише переформування тієї самої теоретичної конструкції.

Так, якщо М.Вебер представляє ціннісно-нейтральний підхід, то позицію Г.Саймона можна назвати фактично ціннісною, але лише в тому сенсі, що він доповнив теорію формальної організації елементами теорії неформальної організації.

Інший, справді альтернативний підхід почав формуватися лише наприкінці 70-х рр. ХХ ст. зусиллями Д.Вальдо, В.Острома. Виражаючи загальний дух багато в чому революційного для Заходу періоду: кінця 60 - початку 70-х рр., вони критикували підхід, за яким намагалися представити бюрократію вищою формою організації, що дає змогу якнайкраще розв'язувати проблеми сучасної цивілізації.

З'явилися концепції "чуйності" адміністрації, поліцентризму, "плоских структур" тощо. Зрозуміло, що принципи конструкції сучасної організації не могли бути відкинуті ні в серйозній теорії, ні тим більше на практиці.

Відбувся скоріше певний синтез старого і нового підходів, заснований на децентралізації управління, наближення його до людей і їх проблем при збереженні достоїнств, заснованих на веберівських постулатах формальних підходів до організації.

Без сумніву, концепція М.Вебера є епохальною в адміністративній науці і практиці, вона стала фундаментальною основою управління в індустріальному суспільстві. Але разом з тим, і це неминуче, вона потребує доповнення, збагачення іншими підходами. Отже, відбулася еволюція в науці про управління.

По-перше, на додаток до веберівської моделі організації висувається модель, у рамках якої суб'єктивний фактор виступає вже не як джерело "перешкод", що підлягає зменшенню і в ідеалі усуненню, але як невід'ємний та істотний, а у певному сенсі і головний компонент будь-якої реальної організації. З цим фактором потрібно не боротися (тим більше, що така боротьба в принципі безперспективна і тому безглузда), а прагнути глибше зрозуміти його і, поєднавши з формальними компонентами веберівської моделі, створити єдину всеохопну модель організації. Така модель дає змогу використовувати як об'єктивні, так і суб'єктивні елементи для досягнення більш високого рівня організаційної ефективності.

По-друге, зроблений наступний, ще більш принциповий крок: піддані сумніву домагання представників моделі бюрократичної організації як найкращого для всіх випадків механізму розв'язання проблем сучасного суспільства.

Крім даних теорій бюрократії, розроблялися шляхи досягнення найбільшої ефективності бюрократії. Так, С.Біялер (США) зазначав, що найбільше відповідає ідеальним принципам прогресивна бюрократія, коли адміністрація залежить від споживачів і керується їхніми інтересами, тоді вона гнучка, мобільна. Негативними типами, на його думку, є бюрократія, пов'язана з політичним лідером, і *корпоративна бюрократія*.

Таким чином, державна служба стала одним із найголовніших інститутів розвинутих, правових країн, що розбудовують громадянське суспільство. Значне розширення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням ролі державного апарату в комплексному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин.

Актуальним стає розвиток не тільки соціального, а й політичного партнерства.

Непорушною для державної служби України має бути теза, що фундаментальні основи розвитку державної служби повинні забезпечувати підвищення добробуту народу України, національну безпеку держави, реалізацію прав і свобод особи та громадянина, інтеграцію суспільства у світовий простір.

1.8. Наукові умови виникнення теорії державної служби

На перших етапах свого розвитку теорія державної служби в системі суспільних наук розглядалася як: один із досліджуваних елементів адміністративного права; невід'ємний елемент історії розвитку державності України; галузь юридичної науки; комплексна дисципліна, що містить у собі елементи таких дисциплін, як конституційне право, адміністративне право, теорію держави і права.

Проте згодом дослідники цієї сфери суспільства дійшли висновку, що аналіз лише правових або політичних та інших аспектів життя не дає повної картини всіх процесів та явищ, що відбуваються в цій сфері суспільства. Це пов'язано насамперед з тим, що державна служба є не тільки правовий, а й соціальний, економічний, культурний, організаційний інститут.

Отже, розглядаючи державну службу як комплексний і багатогранний соціальний, економічний, культурний, правовий та організаційний інститут, наука сприяє залученню понятійно-категорійного апарату та методологічного інструментарію таких наук, як економіка, менеджмент, соціологія, право, політологія, соціальна психологія та багатьох інших, які "спеціалізувалися" на дослідженні аспектів, що межують із державною службою. Але перш за все треба виокремити низку суміжних наукових дисциплін, зокрема загальну теорію соціального управ-

ління, теорію держави та права, теорію менеджменту й управління персоналом, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо.

Крім того, вивчення цього феномену буде ефективним у разі поєднання методів і прийомів філософських, економічних, соціологічних і юридичних наук. Сучасна державна служба використовує надбання багатьох наук, даючи поштовх до розвитку останніх.

Створюючи загальну картину світу, філософія дає поштовх до предметних висновків у сфері науки державної служби. Особливе значення мають теоретико-пізнавальні та методологічні засади, які дають загальні поняття про принципи й умови пізнання тих чи інших явищ. Важливу роль відіграють і такі розділи філософії, як етика, онтологія.

Предметом аналізу економіки є процеси виробництва, розподілу та обміну матеріальних благ. Зрозуміло, що такий аналіз неможливий без категорійного і методологічного апарату економіки. Економічні процеси розглядаються в контексті втручання держави в економічну сферу суспільства (реалізацією економічної, соціальної політики).

Завдяки зазначеному аналізу вдається виявити економічну діяльність державного апарату, ефективність механізмів управління економікою та їх засоби, розглянути економіко-правові функції державної служби тощо.

Об'єктом дослідження соціології є громадянське суспільство. Соціологія збагачує науку державної служби положеннями щодо функціонування суспільства як цілого, а також його складових і суспільних відносин між ними.

Надзвичайно важливими є методологічні розробки соціології, що стосуються емпіричних досліджень, і насамперед опитувань громадської думки.

Теорія держави і права визначає положення про формальні організаційні структури державної влади та зв'язки між ними, загальні закономірності розвитку держави і права. Вона дає теоретичний (типи певних правових рішень, їх зв'язки з інтересами різних суспільних груп) та емпіричний матеріал стосовно конкретних правових рішень і чинників, що їх зумовили.

Інакше кажучи, право окреслює загальні межі і форми діяльності держави та інститутів суспільства, пов'язаних із реалізацією державної влади. Згідно з таким розумінням категорії держави остання є однією з найважливіших у державній службі, тим більше, що діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави.

Психологія аналізує внутрішній, духовний світ людини, а отже, є дуже важливою для аналізу ролі суб'єктивного чинника в діяльності державної служби, для дослідження культури та ментальності державних службовців, які працюють у цій сфері.

Такі науки, як теорія систем, кібернетика, статистика, логіка, методологія, надають науці державної служби форми, кількісного вимірювання, конструкції подання наукових повідомлень з погляду абстрактних тлумачень явищ і процесів. Ці науки сприяють цілісному і динамічному розумінню явищ (наприклад модель державної служби), аналізу умов, а також процесів утілення ідей і концепцій у практику.

Практично всі суспільні науки дають матеріал для тих чи інших подій і явищ. Такі науки, як демографія (про народонаселення), етнографія (про етноси), економічна географія (геополітика) та багато інших усебічно висвітлюють різноманітні аспекти життя суспільства, даючи науці державної служби свій інструментарій і результати досліджень.

Отже, майже всі суспільні науки тією чи іншою мірою є живодайними джерелами теорії державної служби, яка використовує їх потенціал для аналізу проблем різних сфер суспільства. І саме цим - більшою міждисциплінарністю й системністю - теорія державної служби істотно відрізняється від інших суспільних наук у царині людського знання.

За роки незалежності в Україні склалася наукова галузь "Державне управління". Характерною їх особливістю є сучасний міждисциплінарний тип знань, притаманий інформаційному суспільству, суспільству знань.

Як складова наукової галузі державного управління продовжує формуватися спеціальна теорія державної служби, що має певні структурні умови: філософські засади, понятійно-категорійний апарат, концептуальні ідеї, виявлення закономірностей та методи дослідження.

Перша - філософські засади, що виступають структурним компонентом спеціальної теорії. Саме він визначає суб'єкт, об'єкт, предмет державної служби, її сфери, сутнісні протиріччя і

зв'язки, основний понятійно-категорійний апарат. Філософське обґрунтування теорії державної служби полягає у визначальних складових:

- вивчення природи реальності управління в суспільстві, у тому числі забезпечення реалізації положень Конституції та законів України як демократичної, правової, соціальної держави. Актуальності набувають філософські розвідки співвідношення централізованого управління й самоврядування, централізації і децентралізації, концентрації та деконцентрації, організації й самоорганізації через призму професійної діяльності осіб, залучених до державної служби;

- природа та обсяг знань про професійну діяльність у сфері управління справами суспільства, зокрема в процесі врегулювання конфліктів інтересів суспільства, держави, людського колективу (передусім - територіального), корпоративних інтересів державних службовців, особистих інтересів;

- поведінка людини при реалізації державно-владних повноважень;

- вивчення відносин між особами, громадами, державою і суспільством, зокрема питання взаємовідносин між державними службовцями і фізичними та юридичними особами; прав і обов'язків державних службовців; питання соціальної справедливості й соціальної рівності в професійній діяльності державних службовців; права і власності тощо;

- етика управлінської діяльності як мистецтво управління, що формує суспільну думку про результативність і ефективність державного управління;

- логіка в державній службі, що вивчає форми і закони мислення;

- філософія свідомості, мови.

Другий структурний компонент теорії державної служби - понятійно-категорійний апарат. Саме в поняттях і категоріях на рівні високої розумової діяльності людина пізнає дійсність, сутнісні характеристики соціального буття. Можна говорити про наявність широкого понятійно-категорійного апарату, притаманного спеціальній теорії державної служби.

Насамперед це поняття, визначені законодавством про державну службу: державна служба; професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг; професійна діяльність з надання адміністративних послуг; державний службовець; доручення; керівник державної служби в державному органі; посада державної служби; посадові обов'язки; профіль професійної компетентності посади державної служби; рівень професійної компетентності особи; служба персоналу державного органу; суб'єкт призначення функції з обслуговування; правові та організаційні засади державної служби; принципи; умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу; державне управління у сфері державної служби; правовий статус державного службовця та ін.

Велике значення мають поняття економічного, соціального, правового та культурного інститутів державної служби. Продовження інституціоналізації державної служби, тобто застосування положень сучасних теорій інституціоналізму в теорії державної служби, розширює її концептуальну основу.

Третій компонент - концептуальні ідеї. Вони складають основоположні засади теорії державної служби.

1. Державна служба в діяльнісному аспекті, визначеному законодавством, є особливою сферою людської діяльності, способом професійної організаційно-управлінської діяльності, що включає різні види діяльності, знання, вміння, цінності, відносини тощо. Тобто державна служба - система професійної діяльності осіб у структурах державного апарату.

2. Державна служба - соціальний інститут реалізації положень Конституції та законів України, заснований на втіленні в життя загальнолюдських цінностей та публічних інтересів. Найважливішою функцією державної служби як соціального інституту є створення сучасних умов для організації життя громадян.

3. Державна служба - економічний інститут, тобто виступає як суб'єкт і об'єкт економічних відносин, що мають виконавчо-розпорядчий зміст щодо всіх видів ресурсів: фінансових, матеріальних, інформаційних, інтелектуальних, кадрових тощо.

Виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, економічний інститут державної служби не виробляє конкретного матеріального продукту, але певним чином зумовлює умови його виробництва, а іноді й усю послідовність його подальшого використання. Еко-

номічні характеристики виробництва товарів і надання послуг визначаються за правилами, встановленими законодавчими та нормативними актами, розробленими й запровадженими певними органами державної влади внаслідок професійної діяльності державних службовців. Останнє пояснює та зумовлює розгляд економічної складової їх діяльності.

Ефективне виконання державним апаратом економічних функцій безпосередньо пов'язане з витратами на його утримання. Ця проблема актуальна не тільки з погляду скорочення витрат, а й з точки зору підвищення результативності діяльності державних службовців, залучення висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на національному ринку праці.

4. До основних функцій державної служби, що визначені Законом України "Про державну службу", прийнятим Верховною Радою України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, належить: "підготовка пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг" (підпункт 1 ст. 1). Підпункт 2 цієї статті конкретизує повноваження державних службовців, безпосередньо пов'язаних із реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень відповідного органу.

Державна служба безпосередньо пов'язана із формуванням та реалізацією державної влади, технологією влади і механізмом управління.

5. Державна служба - організаційний інститут. Здійснюючи функцію управління в соціумі, державна служба є об'єктом управління. Державне регулювання та проведення державної політики у сфері державної служби здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби - Національним агентством України з питань державної служби. Організаційний інститут визначає види державної служби, класифікацію посад в органах державної влади та критерії віднесення до цих посад.

6. Державна служба - культурний інститут, що виступає як механізм послідовної розробки, створення, закріплення та трансляції духовних цінностей, соціально-культурного обслуговування людей. Він означає сукупність культурних норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які формуються в процесі організації та розвитку системи державної служби, регулюють діяльність і поведінку людей у сфері праці та охоплюють усі суттєві моменти як регулювання певної сфери, так і впливу цієї сфери на інші. Головна функція цього інституту полягає в забезпеченні цілісного, закінченого регулювання культурних відносин у будь-якій сфері суспільних відносин.

7. Державна служба - це системний правовий інститут, який включає правові норми різних галузей права. Системність інституту державної служби полягає в тому, що він, по-перше, спрямований на реалізацію цілей, завдань і функцій державної служби, по-друге, залучає велику кількість правових норм інших галузей права (трудового, адміністративного, конституційного тощо); по-третє, складається з окремих, досить відособлених підінститутів; по-четверте, має власну законодавчу базу, яка є визначальною для всього інституту тощо.

8. Державна служба виступає як спосіб зв'язку між суспільством і державою, громадянином і державою. Нею регулюються основні види правовідносин між: державним службовцем і державою, державним службовцем і громадянином, між державними службовцями, між органами державної влади, а також взаємовідносини із суб'єктами громадянського суспільства.

Розвиток понятійно-категорійного апарату та концептуальних ідей державної служби є основою для виявлення закономірностей, що є четвертою складовою спеціальної теорії державної служби. Саме сукупність цих закономірностей формує науковий образ предмета дослідження. Як відомо, сучасна наука дисциплінарно організована і в розвитку її галузей особливу роль відіграють схеми-образи та моделі предмета дослідження, завдяки яким фіксуються основні характеристики реальності, що вивчається. Моделювання як метод дослідження державної служби і створення її теоретичної моделі дасть змогу глибше пізнати її властивості та виробити практичні рекомендації.

Методи - п'ятий структурний компонент теорії державної служби. У вивченні стану та процесів державної служби може бути використаний увесь арсенал наукових методів. Методологія державної служби як науки є, по суті, певним способом організації дослідження на основі використання конкретно визначеного арсеналу державотворчого процесу. Методика й методологія досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета аналізу (державної служби та її компонентів), з другого - міждисциплінарним характером самої спеціальної теорії державної служби. Для вдосконалення державної служби важливим є розуміння необхідності методологічного врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя.

Можна стверджувати, що в Україні фактично утворена спеціальна теорія державної служби, що має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших освітніх і наукових галузей: філософських, економічних, соціологічних, юридичних, політологічних, психологічних, кадрованих тощо.

В Україні сформовано наукову галузь державного управління для захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора наук з державного управління із науковою спеціальністю "Державна служба".

Вона охоплює дослідження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інститутів держави, покликаних забезпечити реалізацію положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання послуг юридичним і фізичним особам.

Таким чином, теорія державної служби: призначена для забезпечення наукового супроводу державної служби як інституту держави щодо реалізації положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави, громадянського суспільства, надання послуг юридичним і фізичним особам; має філософське коріння; має свій предмет дослідження, понятійно-категорійний апарат; створює власні методи досліджень і залучає необхідні із суміжних наукових галузей; є міждисциплінарною галуззю наукових досліджень.

Запитання для самоперевірки до розділу 1

1. Що таке цивілізованість, державність, вільна суспільна життєдіяльність?
2. Які вимоги до державного апарату?
3. Як Ви розумієте прояви свободи в діяльності державного службовця?
4. Що є предметом дисциплін з питань державної служби в освітній галузі "Державне управління"?
5. У чому необхідність сучасної державної служби?
6. Які напрями щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом?
7. У чому відмінність понять "робота" і "служба"?
8. У чому полягає сутність аксіоми державотворення?
9. Які умови успішного функціонування організації?
10. Яке призначення функціонального обстеження органів державної влади?
11. Які ціннісні спрямування державної служби?
12. Наведіть класифікацію функцій державної служби.
13. У чому сутність конституційних принципів державної служби?
14. Проведіть порівняльний аналіз принципів: професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі державних службовців.
15. Як реалізуються принципи дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, а також прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян?
16. У чому відмінність принципів правового і соціального захисту від принципів забезпечення правової та соціальної захищеності державних службовців?
17. Яке місце займає державна служба серед основних видів суспільно корисної праці?
18. У чому полягає сутність служби?
19. У чому сутність категорії "державний службовець"?

20. Що таке профіль професійної компетентності посади державної служби і рівень професійної компетентності особи?
21. Поясніть відмінні риси англосаксонської та континентальної систем права.
22. У чому сутність феномену бюрократії?
23. Чи можна ототожнювати поняття "робота", "праця" і "діяльність"?
24. Наведіть приклади і поясніть зміст ресурсів державної служби.
25. Дайте визначення бюрократії і поясніть негативне ставлення до бюрократизму.
26. Проведіть компаративний аналіз концепцій бюрократії.
27. Обґрунтуйте основні характеристики сучасної концепції бюрократії.
28. Які філософські засади спеціальної теорії державної служби?
29. Яка сутність понятійно-категорійного апарату спеціальної теорії державної служби?
30. Які науки сприяють цілісному розумінню державної служби?
31. Яке призначення спеціальної теорії державної служби?

Завдання для самостійної роботи до розділу 1

1. Сфера відносин державної служби.
2. Державна служба як інститут держави.
3. Сучасна концепція розвитку цивілізації та державна служба.
4. Державна служба як галузь освіти та науки.
5. Загальнолюдські цінності та цілі державної служби.
6. Завдання та функції державної служби.
7. Професіоналізм і професіоналізація державної служби.
8. Організаційно-функціональні принципи державної служби.
9. Інститут публічної служби.
10. Посадова і службова особа: спільність та відмінність.
11. Публічне право і державна служба в Україні.
12. Еволюція концепцій бюрократії.
13. Теорія державної служби: основні складові.
14. Внесок суспільних наук у розвиток теорії державної служби.

Напрями магістерських робіт до розділу 1

1. Інституціоналізація державного апарату та державної служби.
2. Розвиток відносин державної служби з особою, суспільством.
3. Трудова модель державної служби: переваги та недоліки.
4. Свобода, демократія та служба в системі відносин: орган державної влади - посада державної служби - державний службовець.
5. Вплив процесів глобальної трансформації на державну службу.
6. Правомочність, відповідальність та підзвітність державних службовців.
7. Державна служба як галузь права і законодавства.
8. Державна служба як фаховий засіб результативного та ефективного функціонування механізму держави й державного апарату.
9. Загальнолюдські цінності в професійній діяльності державних службовців.
10. Аналіз діяльності органів державної влади: підходи і методи.
11. Правова державна політика та правотворча функція державної служби.
12. Організаційна функція державної служби як забезпечення інституціоналізації державної служби.
13. Демократична правова держава і конституційні принципи державної служби.
14. Реалізація принципів професіоналізму державної служби і державних службовців у кадровій роботі органу державної влади.
15. Запровадження та контроль реалізації принципу політичної неупередженості в професійній діяльності.

16. Реалізація принципів державної служби в ендогенних та екзогенних відносинах органу державної влади.
17. Публічна і державна служба як сфера діяльності.
18. Державна служба: інституціональний та функціональний підходи.
19. Служба в органах державної та місцевої влади в різних правових системах.
20. Профіль професійної компетентності посади державної служби: цілі, функції, структура, методика вироблення та оцінки.
21. Розвиток правової системи держави Україна.
22. Державна служба і системи права.
23. Модель державної служби як прояв професійної діяльності державних службовців.
24. Сучасна концепція бюрократії.
25. Економічний інститут державної служби та понятійно-категорійний апарат і методологічний інструментарій економіки та менеджменту.
26. Правовий і організаційний інститути державної служби та понятійно-категорійний апарат і методологічний інструментарій різних галузей права.
27. Концептуальні ідеї спеціальної теорії державної служби.
28. Методологічний арсенал спеціальної теорії державної служби.

Список використаних джерел до розділу 1

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупчан. - Х. : Право, 1998. - 36 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г. В. Атаманчук. - Изд. 2-е, доп. - М. : Изд-во РАГС, 2008. - 312 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - М. : Омега-Л, 2006. - 578 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : Перун, 2002. - 1440 с.
5. *Гегель Г. В.* Философия права / Г. В. Гегель. - М., 1990. - С. 279-378.
6. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативные акты / под ред. А. А. Дёмина. - М. : Готика, 2001. - 560 с.
7. Государственная служба: теория и организация : курс лекций. - Ростов н/Д : Феникс, 1998. - 640 с.
8. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка: Современное написание : в 4 т. / В. И. Даль. - Р - Я. - М. : ООО "Изд-во АСТ": ООО "Изд-во Астрель", 2003. - Т. 4. - 1144 с.
9. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 583 с.
10. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
11. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
12. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 320 с.
13. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9000-2001 "Системи управління якістю. Основні положення та словник". - К. : Держстандарт України, 2001. - 40 с.
14. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко. - К. : Ін Юре, 1999. - 171 с.
15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління. - 692 с.
16. История политических учений : хрестоматия. - М. : Изд-во "Юрид. колледж МГУ", 1996. - С. 202-203.

17. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2005. - № 35-36, № 37. - Ст. 446.
18. *Краснопорова С. В.* Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : монографія / С. В. Краснопорова. - К. : НАДУ, 2009.
19. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. - 2006. - № 8. - С. 27-43. - (Серия: Политология).
20. *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. - М. : Юристъ, 1997. - 296 с.
21. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
22. *Оболонский А. В.* Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский. - М. : Дело, 2000. - 440 с.
23. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2010.
24. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. - М. : Изд-во "Азъ", 1997. - Режим доступа : <http://ozhegov.info/slovar/>
25. *Осакве К.* Сравнительное правоведение в схемах: общие и особенные части / К. Осакве. - М. : АНХ при Правительстве РФ ; Изд-во "Дело", 2000.
26. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. - Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
27. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. - Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
28. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. - Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>
29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493. - Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>
30. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
31. *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира : справочник / Ф. М. Решетников. - М. : Юрид. лит., 1993.
32. *Савичева Е. М.* Арабский халифат. Возникновение и распространение ислама : учеб. пособие. - М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1996.
33. Словник української мови. - К. : Наук. думка, 1978. - Т. 9. - 916 с.
34. *Соколов А. Н.* Правовое государство: от идеи до ее материализации / А. Н. Соколов. - Калининград : ФГУИПП "Янтарный сказ", 2002. - 456 с.
35. *Сурай І. Г.* Сутність та визначення поняття "публічна служба" / І. Г. Сурай // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. - 2009. - № 1 (7). - С. 74-83.
36. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. И. Матузова, О. В. Малько. - М. : Юристъ, 1997. - 672 с.
37. *Торнау Н.* Изложение начал мусульманского законовещения. Репринтное издание. По заказу Советского общества мусульман / Н. Торнау. - М., 1993.
38. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. - 2-ге вид., переробл. і допов. - К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. - 800 с.
39. *Черных П. Я.* Историко-этимологический словарь современного русского языка : в 2 т. / П. Я. Черных. - 3-е изд., стер. - М. : Рус. яз., 1999. - Т. 2 : А. Панцирь - Ящур. - 560 с.
40. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft / M. Weber. - Tubingen : Mohr-Paul Siebeck, 1976. - P. 686.
41. *Jery D.* Collins Dictionary of Sociology. Second Edition / D. Jery, I. Jery. - Clasgow, 1995. - P. 54-57.

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: методологія науки, методологічний арсенал досліджень, метод, загально-філософські методи, загальнонаукові методи, методи емпіричних досліджень, системна методологія, системний підхід, категорія "система", системоутворюючий фактор, аспекти системного підходу, інституціональний підхід, інститут, інституціональне середовище, інституціональний устрій, правила, право, норма, влада, потенціал влади, держава, компаративні методи, порівняння, діяльнісний підхід, процесний підхід, ситуативний підхід.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Оболонський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболонський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
3. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. - М. : Фонд экономической книги "Начала", 1997. - 180 с. - (Современная институционально-эволюционная теория).
4. *Чиркин В. Е.* Публичное управление : учебник / В. Е. Чиркин. - М. : Юристъ, 2004. - 475 с.
5. *Оболонский А. В.* Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский. - М. : Дело, 2000. - 440 с.
6. *Stevenson R.* Industrial Structure and Power / R. Stevenson // The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics. - England : Edward Elgar Publishing LTD, 1994. - Vol. 1. - P. 352.
7. *Chandler J. A.* Comparative Public Administration / J. A. Chandler. - Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2000.

2.1. Загальні методологічні основи теорії державної служби

Найближче майбутнє науки не може визначатися екстенсивним зростанням як самої науки, так і її методологічного забезпечення. Але разом із тим у сукупності проблем, що очікують свого наукового розв'язання та найбільше хвилюють сучасне суспільство, усе вагомніше місце посідають проблеми міждисциплінарного характеру з різних наукових галузей, що не можуть бути вирішені шляхом екстенсивного розвитку знання, спираючись на існуючі форми, методи та принципи пізнавальної діяльності. Саме ці проблеми викликають необхідність методологічного оновлення науки. А воно не може обмежитися рамковими умовами окремих завдань, воно неминуче захоплює й захоплюватиме все наукове мислення, самі засади, на яких ґрунтується технологія наукової діяльності.

Визначення

Методологія науки (від метод і грец. λόγος - вчення) - термін, який залежно від контексту може сприйматися в різних значеннях: або як сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в певній науці, або як вчення про методи пізнання й перетворення дійсності.

Методологічна діяльність науковців спрямована на організацію розумової діяльності. Так, Г.П.Щедровицький протиставив методологічну роботу конкретно-науковій та філософській діяльності за ознаками, що подані нижче.

По-перше. Методологічна робота включає критику, проблематизацію, схематизацію, програмування, конструювання, проектування, онтологічний аналіз (тобто аналіз реально існуючих об'єктів, явищ і процесів), нормування. Її призначення полягає в обслуговуванні всього "універсаму" людської діяльності проектами та приписами, методами діяльності, що перевіряється на спроможність реалізації та отримання практичних результатів. Зміст методологічної роботи не стільки в пізнанні конкретного об'єкта, скільки у виробленні науково обґрунтованої методики дослідження, проектування, прогнозування, синтезу.

По-друге. Методологія відрізняється від методики тим, що максимально насичена науковими та практичними знаннями, включає рафіноване дослідження як чітко обмежену складову, що підлягає унормуванню.

По-третє. Методологія розширює науковий підхід, створюючи складні композиції знань з будь-яких наукових галузей та знань різного типу, підтримуючи спрямування як на розподіл наукових галузей та типів знань і відповідних ним типів мислення, так і на їх інтеграцію та консолідацію. Методологія призначена створювати, інтегрувати та використовувати знання про знання.

По-четверте. Методологія поєднує знання про діяльність і мислення зі знаннями про об'єкти діяльності та мислення. У способах поєднання міститься найважливіша особливість методології, що визначає логіку рефлексії, тобто логіку роздумів, аналізу та передбачення ситуації індивідом-дослідником.

По-п'яте. Методологія враховує різноманітність і множинність позицій дослідника відносно об'єкта дослідження чи створення. Такий підхід дає змогу врахувати різні уявлення з різних позицій щодо даного об'єкта, і тільки після цього виникає можливість поставити запитання про реконструкцію чи утворення об'єкта, не забуваючи, що онтологічне уявлення є істинним лише з історично обмеженого погляду. При цьому критерій об'єктивності, як правило, змінюється залежно від змін як зовнішніх, так і внутрішніх чинників, у тому числі часових.

По-шосте. Об'єднання знань відбувається не за схемами об'єкта, а за схемами самої діяльності. При цьому інтегруються ключові позиції, на підставі яких фахівці, працюючи в єдиній кооперації та над єдиним об'єктом, будують свої уявлення про об'єкт, що змінюється чи утворюється.

Методологічна діяльність визначає ставлення до попередньої та нової діяльності і містить дослідження, описання динаміки змін норм, методичну діяльність. Остання або здійснюється на підставі фіксованих норм, або передбачає проектування нових засобів, або містить проектування діяльності.

Використання наведених аспектів методології, що спрямовані на реформування існуючих та створення нових об'єктів, суттєво сприяє підвищенню спроможності науки вирішувати складні завдання трансформаційного періоду розвитку суспільства.

Довідка

Одним із перших філософів, який показав вирішальну роль методології в успіху пізнання, був Френсіс Бекон (1561-1626 рр.). Він обґрунтував індуктивний, емпіричний підхід до наукового пізнання, що дає змогу коректніше орієнтувати теоретичну і практичну діяльність людини.

Наступний крок у розвитку методології робить Рене Декарт (1596-1650 рр.), роздумуючи над умовами і передумовами пізнавальної діяльності. У роботі "Роздуми про метод" він сформулював проблему відношення суб'єкта і об'єкта. Особливий статус методологічному знанню надає німецький філософ І.Кант (1724-1804 рр.). Він наводить відмінності між об'єктивним змістом знання і формами, за допомогою яких воно організується в систему. Це означає, що в загальному масиві знань може бути виділена та частина, яка покликана виконувати специфічні методологічні функції.

Ідея тісного переплетіння методології з теорією пізнання була розвинута іншими представниками німецького класичного ідеалізму, серед яких найбільш відомий Г. Гегель (1770-1831 рр.). Важливішим результатом німецької філософії у розвитку методології є виокремлення особливої ролі діалектики як всезагального методу пізнання.

Методологія державної служби як спеціальної наукової теорії, по суті, певним способом організації дослідження на основі використання конкретно визначеного арсеналу державотворчого процесу.

Методологія й методика досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета дослідження (державної служби та її компонентів), з другого - міждисциплінарним характером самої науки.

З огляду на складність об'єкта та предмета державної служби, "родинних" зв'язків науки із суміжними суспільними дисциплінами (теорією соціального управління, економічними теоріями, теорією держави та права, наукою адміністративного права, теорією соціальної інформації, політологією, філософією, соціологією, психологією, географією, історією, етнографією, екологією, антропологією, демографією та ін.), логічним виглядає висновок щодо використання державною службою майже всіх методів з широкого арсеналу суспільних наук.

У науковій літературі вирізняються чотири рівні методологічних знань щодо пізнання управлінських об'єктів (рис. 2.1).

Найвищий рівень - це система філософських знань, що є теоретичною базою і методологічним орієнтиром для всіх суспільних наук, зокрема для державно-управлінських досліджень.

Це - рівень загальнометодологічних основ даних досліджень. Сюди можна віднести також методи кібернетики та загальної теорії систем.

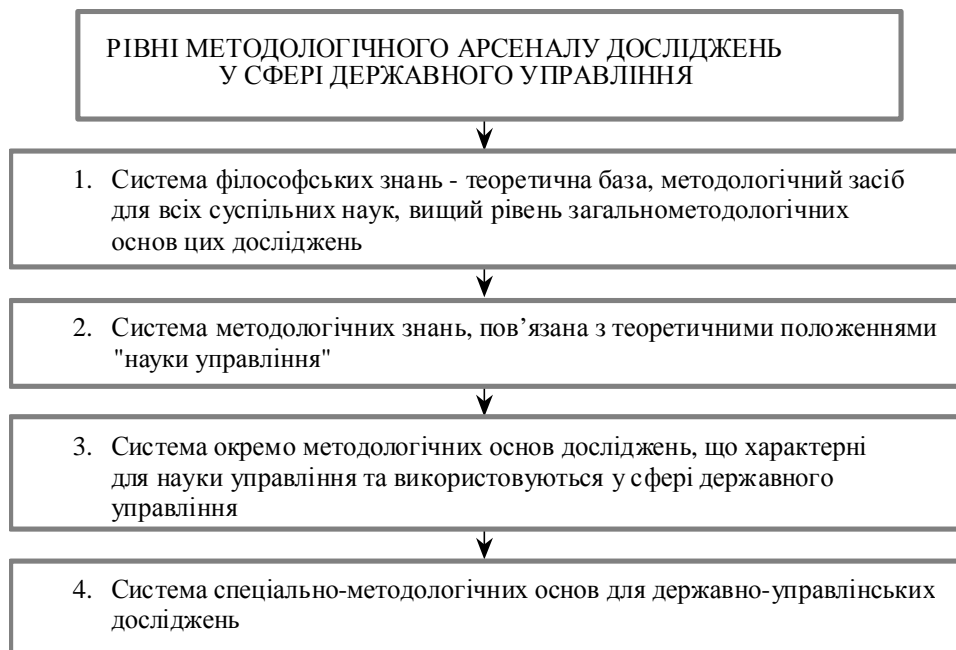


Рис. 2.1. Методологічний арсенал досліджень у сфері державного управління

Другий рівень, який можна умовно назвати "управлінським", являє собою систему конкретних управлінських наук. Вони мають велике значення у вивченні проблем державного управління з позицій кожної науки. Ці знання визначаються як окрема методологічна основа досліджень (третій рівень).

Четвертий рівень методологічних знань можна охарактеризувати як спеціально-методологічну основу державно-управлінських досліджень. Сюди віднесено низку суміжних наукових дисциплін, зокрема загальну теорію соціального управління, теорію держави та права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо.

Складовими методологічної бази дослідження стали об'єктивність та історизм, ціннісний і структурно-системний підходи, поєднання підходів критичного та раціонального, конструктивного, порівняльно-ретроспективного, історичного і логічного.

Важливе місце в дослідженні посідає системний підхід, якого потребує комплексний розгляд аналізованого феномену.

Методологія системного дослідження і побудова реальних об'єктів ґрунтуються на використанні теоретичних конструкцій, що називаються моделями систем. Теорія систем в її сучасному розумінні означає багаторівневу понятійну систему, що включає різноманітні моделі систем, яким надається різна форма - від описової до формальної. Важливим методологічним аспектом теорії систем є поняття "цілеспрямованої системи". На основі поняття моделі цілеспрямованої системи будується низка інших моделей, а саме моделі систем, що самоорганізуються.

Для дослідження проблем державної служби важливим елементом загальнометодичних основ є засоби системного аналізу, оскільки система державної служби власне і є цілеспрямованою на досягнення певних економічних, соціальних та інших цілей системою. Користуючись прийнятою в теорії класифікацією систем, можна віднести державну службу до реальних, відкритих, динамічних, складних, великих, цілеспрямованих систем. Складність системи державної служби пояснюється наявністю великої кількості елементів, які, з одного боку, перебувають у взаємозв'язку, утворюючи єдину цілісну структуру, а з другого - мають неоднорідну природу, специфічні властивості, що дає право розглядати їх як самостійні структури. Цілісність системи розглядається з урахуванням того, що зміни в одному з елементів або в одній із підсистем приводять до змін в інших. Розвиток таких систем передусім пов'язується зі структурними змінами в системі і зовнішньому середовищі. Велика кількість складних та неоднорідних за своєю

природою елементів системи державної служби, а також безліч зв'язків, які виникають між ними, роблять структуру державної служби складною, такою, що погано піддається формалізації.

Елементи системи державної служби визначаються властивостями та характеристиками, що впливають на такі параметри її функціонування, як швидкодія, гнучкість, точність реагування та зміни в зовнішньому середовищі.

У системі державної служби можна виокремити такі структури, як цільова, функціональна, організаційна, комунікативна, інформаційна, мотиваційна тощо.

Але слід підкреслити, що досі існують різні погляди стосовно змісту і сфери застосування системного аналізу. Так, Є.П.Голубков дає визначення системного аналізу як "...сукупність наукових методів і практичних прийомів розв'язання різноманітних проблем, що виникають у цілеспрямованій діяльності".

Є.Г.Юдін виділяє ще один дуже важливий аспект системного аналізу - комплексність проблем, які розв'язуються в межах системного аналізу: "під системним аналізом розуміється в даний час методологія розв'язання великих комплексних проблем у сфері управління".

Серед учених немає єдиної думки щодо комплексного підходу до наукових досліджень. Одні автори стверджують, що наука завжди була комплексною і що комплексність іманентно притаманна науці. Інші вважають, що комплексність - якісно нова властивість саме сучасної науки. Треті ототожнюють комплексність із термінами "системність", "інтегративність", "синтетичність" тощо.

Не вдаючись до полеміки з дослідниками щодо питань комплексності в науці, спинимося на тому, що під комплексним вивченням розуміються три аспекти цього виразу. По-перше, всебічне вивчення одного об'єкта, багатьох його якостей, сукупності взаємопов'язаних питань. По-друге, один об'єкт або навіть одна його властивість визначається за допомогою різних методів. І нарешті, по-третє, одне питання вивчається з позицій різних наук. Це так званий міждисциплінарний підхід.

Комплексний підхід до вивчення об'єкта породжує немало складних методологічних питань. Одним із найважливіших є співвідношення логіки спеціального і логіки комплексного дослідження.

Використовуючи системний підхід до дослідження проблем державної служби, потрібно обов'язково створювати спеціальний понятійний апарат, щоб забезпечити перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань. У свою чергу, системне дослідження суспільства неможливе без застосування синергетичних підходів, які в останні роки ХХ ст. сприяли кардинальному перегляду існуючих уявлень про соціально-політичні процеси. Синергетичне бачення виходить із нелінійності, багатофакторності процесів, що відбуваються в суспільстві, принципової нестабільності будь-яких соціальних систем.

Стратегічним завданням для реформи державної служби є створення незалежної професійної державної служби для ефективної розробки державних політик й надання державних послуг. Це вимагає розробки і реалізації нових уявлень про сучасну державну службу.

Для вдосконалення державної служби важливим є розуміння необхідності врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, глибоких теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя. При цьому потрібно пам'ятати, що важливим є не тільки досягнення мети, а й шляхи та засоби її досягнення, соціальні наслідки.

Визначення

Метод (від грец. *μεθοδος* - шлях до чого-небудь) - це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей і категорій, що становлять її предмет.

Методи, що використовує теорія державної служби, можна поділити на три групи.

Перша група - загальнофілософські методи. Насамперед це *соціологічний метод*, який передбачає з'ясування впливу на державну службу суспільних відносин, соціальної структури, ідеології та культури.

Нормативний, або нормативно-ціннісний метод орієнтує на розробку ідеалу державної служби, в основі якого - загальне благо, справедливість, повага людської гідності, а також визначає шляхи його практичного втілення.

Функціональний метод передбачає аналіз різних взаємозв'язків між явищами в реальній дійсності. Наприклад, аналіз взаємозв'язків між рівнем економічного розвитку, політичним устроєм та державною службою тощо.

Системний метод розглядає державну службу як цілісну, складноорганізовану систему, як саморегульований механізм.

Інституціональний метод орієнтує на вивчення інститутів (держави, урядових установ), за допомогою яких здійснюється діяльність державної служби.

Психологічний метод у центр дослідження ставить не людину як представника роду, а конкретного індивіда та орієнтує на вивчення суб'єктивних механізмів, психологічних мотивацій поведінки. Одне з центральних місць у психологічному методі посідає психоаналіз, основи якого розробив З.Фрейд. Значну увагу він приділяв підсвідомим психологічним процесам. Психоаналіз виходить з того, що гострі афективні переживання людини не зникають із психіки, а витісняються у сферу підсвідомості й продовжують активно впливати на поведінку, зокрема при авторитарному типі особистості, яка прагне за допомогою влади подолати відчуття власної неповноцінності.

Критично-діалектичний метод орієнтує на критичний аналіз державної служби, вияв суперечностей як джерела її саморуху.

У сучасній науці широко використовується *порівняльний метод*, який передбачає зіставлення однотипних явищ з метою виявлення їх загальних рис і специфіки, винайдення найбільш ефективних форм організації чи оптимальних шляхів вирішення завдання.

Історичний метод вимагає вивчення явищ у їх послідовному часовому розвитку, виявлення зв'язку минулого, сучасного та майбутнього.

Аналіз пізнавальних засобів державної служби не вичерпується загальнофілософськими методами дослідження об'єктів і має ще дві групи методів.

Другу групу методів часто називають *загальнонауковими*, оскільки вони належать не лише до державної служби, а й до науки в цілому. Це - *аналіз і синтез; індукція і дедукція; моделювання; теорія ігор; математичні, кібернетичні, прогностичні методи*.

Третя група - методи емпіричних досліджень, тобто використання *статистики; аналіз документів; анкетування; реальні спостереження тих чи інших подій* тощо.

На сучасному етапі державна служба твердо стала на шлях синергетики, об'єднання методологічних підходів, одночасного використання різних методів досліджень.

Таким чином, **методологія державної служби** є, по суті, певним способом організації дослідження на основі використання конкретно визначеного арсеналу державотворчого процесу. Методика й методологія досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета аналізу (державної служби та її компонентів), з другого - міждисциплінарним характером самої науки "Державне управління". Для вдосконалення державної служби важливим є розуміння необхідності методологічного врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, глибоких теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя.

2.2. Основи системного підходу в теорії державної служби

Системна методологія виникла як реакція на тривале панування аналітичних способів дослідження, явно недостатніх у тому випадку, коли в об'єкті, що досліджується, необхідно виявити основні закономірності функціонування й розвитку, співвідношення складових або будь-якої частини та цілого, встановити взаємозв'язок між різнорідними фактами, а також тоді, коли виникає необхідність пошуку аналогій в явищах різної природи. Першою розгорнутою спробою створення основ наукового знання в контексті системної методології можна вважати дослідження О.О.Малиновського, відомого в наукових колах під псевдонімом О.Богданов (1873-1928), результати яких увійшли до його "Тектології" (Загальної організаційної науки). У своєму дослідженні він пропонує певні теоретичні положення системної методології.

Визначення

Під **системною методологією** розуміється міждисциплінарна галузь наукових досліджень, метою якої є виявлення та теоретичний опис закономірностей побудови, функціонування й розвитку систем. Системна методологія поєднує в собі такі наукові напрями, як системний підхід, системний аналіз, класична теорія систем, теорія динамічних систем, теорія систем з активними елементами, системологія тощо.

Системна методологія може використовуватися в тих випадках, коли необхідно досліджувати об'єкт (у нашому випадку - це державна служба) з різних сторін, комплексно, у динаміці розвитку.

Оснoву одержаних за допомогою системної методології наукових доробок становить сукупність понять, центральне місце в якій займає дефініція "система". Один з основоположників системної методології Р.Л.Акофф вважав, що термін "система" можна використовувати для характеристики досить великого класу явищ.

Завдяки поняттю "система" вдається абстрагуватися від нескінченного розмаїття світу, його хаосу, сконцентруватися на певній матеріальній формі його прояву, зрозуміти безпосередні та опосередковані зв'язки, виявити закони існування, функціонування та розвитку певного матеріального об'єкта (в нашому випадку таким об'єктом виступає державна служба).

Система стає саме системою та ще й доцільною системою, коли прямує до досягнення певної мети або певних цілей.

Визначення	Системою можна назвати тільки ту сукупність вибірково залучених елементів, у яких взаємодія та взаємовідношення набувають характеру взаємосприяння діяльності елементів на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи).
-------------------	---

Саме мета або корисний запрограмований результат виступають як системоутворюючий фактор (рис. 2.2).

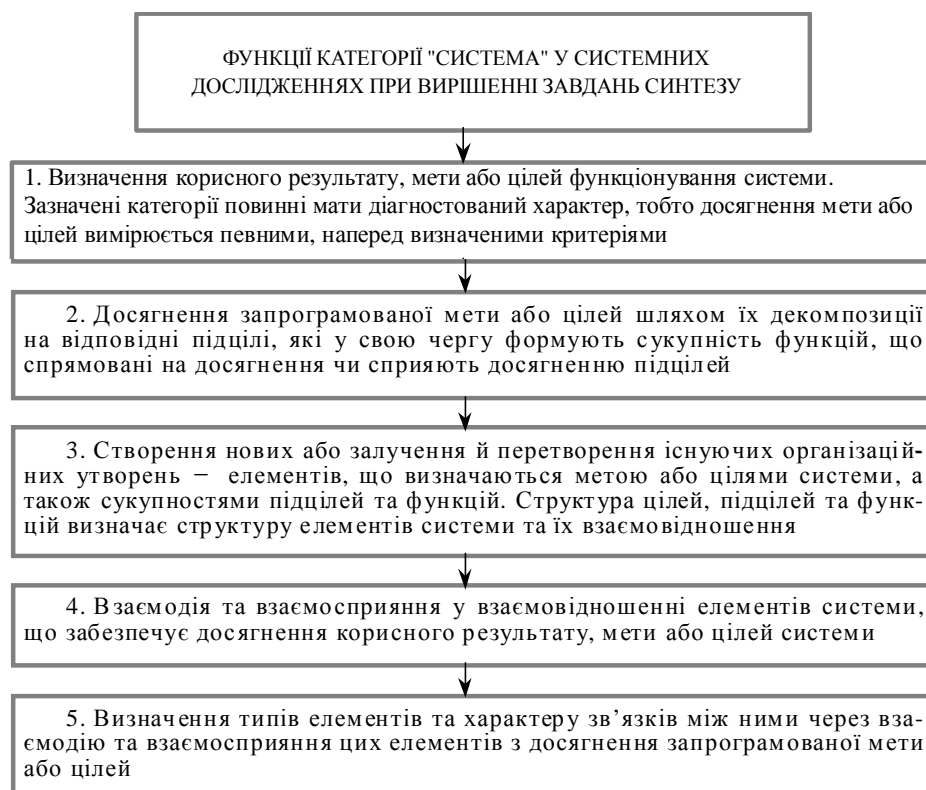


Рис. 2.2. Основні характеристики категорії "система" та її функції

Використовуючи системну методологію, вдається абстрагуватися від нескінченного розмаїття світу, сконцентруватися на певних матеріальних формах його прояву, виявити закони існування, функціонування та розвитку певного матеріального об'єкта, зрозуміти складні, прямі та непрямі зв'язки тощо.

Системна методологія приділяє увагу властивостям систем як умові глибокого вивчення їх функціонування, структури і змісту для прийняття якісних управлінських рішень у суспільних системах.

Передусім це стосується визначення суспільної системи.

Визначення

Суспільна система - соціальна самодостатня система, заснована на співпраці людей, зі своєю власною динамічною системою взаємозв'язків його членів, об'єднаних родинними зв'язками, груповими, становими, класовими та національними відносинами.

Будь-яка соціальна система складається з таких компонентів:

- *людина* - соціальна істота, яка пов'язана з іншими людьми різноманітними відносинами і формами взаємодії (людина є ядром соціальної системи, головним суб'єктом і об'єктом управління. Вона є носієм, користувачем і перетворювачем інформації, яка виконує в суспільстві комунікативну і управлінську функції);

- *процеси* - економічні, політичні, духовні, комунікативні, трансформаційні тощо, сукупність яких являє собою зміну станів системи або її окремих підсистем. Вони обумовлені діяльністю людей, соціальних, професійних, етнічних груп тощо;

- *предмети* - ресурси, що залучені до економічного, політичного, суспільного життя: матеріальні, фінансові та ін.;

- *компоненти духовної природи* - суспільні ідеї та цілі; наукові та інші теорії; культурні, етичні цінності; ритуали; традиції тощо.

Соціальні системи мають такі характеристики:

- *цілісність і відособленість*. Якщо зміни в одній частині системи викликають зміни у всіх інших частинах системи і в системі в цілому, то говорять, що система функціонує як цілісність, чи як певне пов'язане утворення;

- *ієрархічність*. Під ієрархією розуміється послідовна декомпозиція вихідної системи на ряд рівнів із встановленням підпорядкованості нижчих рівнів вищим;

- *комунікативність*. Соціальні системи існують не в ізоляції, а пов'язані безліччю комунікацій із зовнішнім середовищем, у системі також існують внутрішні комунікації між підсистемами, компонентами та елементами.

У класифікації систем можна користуватися різними критеріями. *Першим критерієм*, за однією з класифікацій, можна вважати *ступінь складності системи*. Складність системи - одне з базових понять у системній методології.

За кількістю елементів і функціями, що виконуються, системи можуть бути простими і складними. Складні системи, як правило, являють собою сукупність простих систем і зазвичай будуються за ієрархічним принципом.

Системи, які відрізняються розгалуженою структурою і великою розмаїтістю внутрішніх зв'язків, називаються складними. Складна система має певний набір характеристик: *неоднорідність і велика кількість елементів*; *емерджентність* - неоднаковість властивостей окремих елементів і сумарних властивостей системи в цілому; *ієрархія* - існування різних рівнів і способів досягнення цілей відповідних рівнів системи; *багатофункціональність* - здатність системи до реалізації певної сукупності функцій при заданій структурі, що проявляється у властивостях гнучкості, адаптації, живучості; *надійність* - властивість системи реалізовувати задані функції протягом визначеного періоду із заданими параметрами якості її функціонування; *безпека* - здатність системи не робити при своєму функціонуванні неприпустимих дій стосовно внутрішнього та навколишнього середовища; *стійкість* - властивість системи та її підсистем виконувати свої функції при впливі зовнішнього середовища за певні обмеження чи допуски; *живучість* - здатність змінювати цілі функціонування у разі відмови і (чи) ушкодження її елементів.

Другим критерієм можна вважати *детермінованість* системи. Детермінованою вважається система, в якій складові взаємодіють так, як було передбачено. У процесі функціонування детермінованої системи ніколи не виникає невизначеностей. Якщо задано попередній стан системи і відома програма її функціонування, то, визначивши динамічну структуру системи, завжди можна спрогнозувати її майбутній стан. Навпаки, для імовірнісної системи не можна зробити точного детального прогнозування. Таку систему можна ретельно дослідити й визначити з великим ступенем імовірності, як вона буде поводитися в будь-яких створених умовах. Але ця система все-таки залишиться невизначеною, і будь-яке прогнозування щодо її поведінки ніколи не зможе вийти з логічних рамок категорій теорії ймовірності.

Можна виділити такі особливості соціальних систем з активними елементами:

- *здатність до цілеутворення; мінливість окремих параметрів системи і стохастичність (імовірнісність) поведінки; унікальність і непередбачуваність поведінки системи в конкретних умовах та наявність у неї граничних можливостей, що визначаються наявними ресурсами; здатність змінювати структуру, зберігаючи цілісність та формувати варіанти поведінки, що зумовлена властивостями всіх її елементів у сукупності; здатність протистояти ентропійним (тим, що руйнують систему) впливам, яка зумовлена тим, що в системах з активними елементами спостерігається самоорганізація та розвиток; здатність активно взаємодіяти із зовнішнім середовищем та адаптуватися до змінних умов.*

Для дослідження проблем державної служби важливим елементом загальнометодичних основ є засоби системного аналізу, оскільки система державної служби власне і є цілеспрямованою системою на досягнення певних економічних, соціальних та інших цілей. Користуючись прийнятою в теорії класифікацією систем, можна віднести державну службу до реальних, відкритих, динамічних, складних, великих, цілеспрямованих систем.

Теорія системного підходу враховує сукупність 8 аспектів, що визначають її сутність: системно-цільовий, системно-функціональний, системно-структурний, системно-елементний, системно-інтегративний, системно-комунікативний, системно-управлінський і системно-історичний.

Системно-цільовий аспект

За наявності мети дії системи набувають цілеспрямованого характеру та ознаки спрямування до співпродукування досягнення загальної мети. Прагнення співпродукування досягнення загальної мети продукує взаємодію та взаємосприяння, що об'єднує певних суб'єктів саме в систему. У цьому разі мета виступає як системоутворюючий фактор.

Від теорії до практики

1. При формуванні місії і цілей системи варто віддавати пріоритет інтересам системи більш високого рівня як гарантії розв'язання глобальних проблем.
2. Із усіх цілей першого рівня пріоритет варто віддавати якості будь-яких об'єктів управління як основі підвищення якості життя населення, задоволення вимог ринку, економії ресурсів у глобальному масштабі, забезпечення безпеки.
3. Для визначення стратегії розвитку і функціонування системи варто будувати дерево цілей як декомпозованих цілей загальної мети системи.
4. При побудові дерева цілей і формулюванні стратегії системи варто пам'ятати, що цілі системи і її компонентів у значеннєвому і кількісному поняттях, як правило, не збігаються. Однак усі компоненти мають виконувати конкретне завдання щодо досягнення мети системи. Якщо без якого-небудь компонента можна досягнути мету системи, це означає, що цей компонент зайвий, надуманий або це результат неякісної структуризації системи. Це прояв властивості емерджентності системи.
5. У процесі формулювання цілей системи варто враховувати невизначеність інформаційного забезпечення. Імовірнісний характер ситуацій та інформації на стадії прогнозування цілей знижує реальну ефективність інновацій.
6. Під час побудови дерева цілей і формулювання стратегії системи варто пам'ятати, що цілі системи і її компонентів у значеннєвому і кількісному поняттях, як правило, не збігаються. Однак усі компоненти повинні виконувати конкретне завдання з досягнення мети системи. Якщо без якого-небудь компонента можна досягнути мету системи, це означає, що цей компонент зайвий, надуманий або це результат неякісної структуризації системи. Це прояв властивості емерджентності системи.

Системно-функціональний аспект

Але мета (сукупність цілей системи) вимагає дій для її досягнення. Діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є не що інше, як виконання функцій системи та її елементів. Функції елементів є похідними від функцій системи, вони - суть функції системи, спрямованої на досягнення цілей системи. Так чи інакше, "працюючи" на головну мету, елементи виконують свої специфічні функції, що забезпечують досягнення їх специфічної мети (специфічних цілей), яка є декомпозованою метою системи. Наявність у загальносистемної мети підцілей, тобто власних цілей елементів системи, зумовлює формування окремих функцій елементів або декомпозицію загальносистемних функцій. Треба зазначити, що реалізація цих функцій спрямована на досягнення мети системи.

Від теорії до практики

7. При організації функціонування системи варто враховувати, що всі процеси безперервні і взаємообумовлені. Система функціонує і розвивається на основі різноманіття форм функціонування і розвитку, здатності системи до навчання, протиріч, конкуренції. Система існує, поки функціонує.

Системно-структурний аспект

Сукупність функцій та їх ієрархічна побудова дає змогу уявити об'єкт як організовану систему. Її структура, що синтезується відповідно до декомповованої мети з урахуванням функцій та зв'язків, виступає як організований комплекс засобів досягнення загальної мети. Характерною рисою є те, що кожний з елементів структури по щаблях ієрархії є засобом досягнення мети підсистеми більш високого рівня. Тим самим досягається результат процедурних складових категорії "система": взаємодії та взаємосприяння.

Для завдань дослідження існуючих систем такий підхід доцільний. Завдання синтезу систем у центр розгляду ставлять мету та функції, що забезпечують її досягнення. Тим самим структура системи, а далі і її морфологія є похідними від мети та функцій.

Від теорії до практики

8. Структура системи повинна бути гнучкою, з найменшим числом жорстких зв'язків, здатною швидко переналагоджуватися на виконання нових завдань, надання нових послуг та ін.

9. Вивчення ієрархічності системи і її структуризації варто починати із визначення систем вищого рівня (кому підпорядковується або куди входить дана система) і встановлення її зв'язків із цими системами.

10. Число компонентів системи, що визначають її розмір, має бути мінімальним, але достатнім для реалізації цілей системи.

11. Для спрощення структури системи варто скорочувати кількість рівнів управління, число зв'язків між компонентами системи і параметрів моделі управління, автоматизувати процеси виробництва і управління.

Структурний аспект породжує проблематику впорядкованості та організованості. Результатом методологічного усвідомлення цієї проблематики є розширення поняття про зв'язки та їх типологію, а тим самим створення безпосередніх методологічних передумов для переходу до поняття "системи" як центрального в орієнтації наукового дослідження. При цьому поряд із поняттям "структура" на чільне місце виходять поняття "взаємодія", "взаємосприяння", "динаміка" тощо.

Системно-структурний аспект визначає організацію системи, а також обумовлює її будову, тобто морфологію.

Системно-елементний аспект

Неодмінними ознаками будь-якої системи є наявність не тільки структури, а й елементів, саме того, з чого безпосередньо утворена вона сама як ціле. Структуру цілого не можна уявити без складових, оскільки зв'язки, взаємодії не можуть здійснюватися без того, що саме взаємодіє, тобто без елементів.

Але елементи цілісної системи являють собою не набір випадкових, непов'язаних елементів. Вони інтегровані системою, і в цьому розумінні сумісні, певним чином стали й відносно статичні, хоча й суперечливі.

Кожний елемент системи, у свою чергу, є системою більш низького рівня та складається з певних відносно елементарних компонентів.

Системно-комунікативний аспект

Кожна система завжди є складовою іншої, більш високого рівня системи, і сама, у свою чергу, утворена з елементів підсистем більш низького рівня. Інакше кажучи, жодна система не є ізольованою, безліччю зв'язків вона пов'язана з найрізноманітнішими системами і несистемними утвореннями. Система діє, розвивається у зовнішньому щодо неї самої середовищі, пов'язана з ним безліччю комунікацій.

Для державної служби як складової державного управління і соціальної системи розширення типів зв'язків закладає засади усвідомлення неоднозначної реакції на ті чи інші управлінські рішення. Тобто порушення уявлення про однозначний детермінізм причинно-наслідкових зв'язків, залучення інших типів зв'язків актуалізують використання системного підходу в дослідженні та синтезі системи державної служби.

Поряд із причинно-наслідковими визнання отримали функціональні, кореляційні зв'язки, схеми розвитку тощо.

Але управління в суспільстві не можна уявити без інформації, тих даних, відомостей, що характеризують стан, цілісність системи у даний момент, показують, якою є мета системи і чи досить точно система йде до мети, якими є відхилення від заданої мети і в чому їх причина. Інформація - спосіб зв'язку елементів системи один з одним, кожного з елементів із системою в цілому, а системи в цілому із середовищем.

Від теорії до практики

12. У процесі встановлення взаємозв'язків і взаємодії системи із зовнішнім середовищем варто будувати "чорну скриньку" і формулювати спочатку параметри "виходу", потім визначати вплив факторів макро- і мікросередовища, вимоги до "входу", канали зворотного зв'язку і на останок проектувати параметри процесу в системі.

Для графічної ілюстрації цього правила побудуємо систему як "чорну скриньку" і її зовнішнє оточення (рис. 2.3), проставимо цифрами черговість аналізу.

Представленої на рисунку черговості аналізу елементів системи варто дотримуватися для економії засобів і часу.

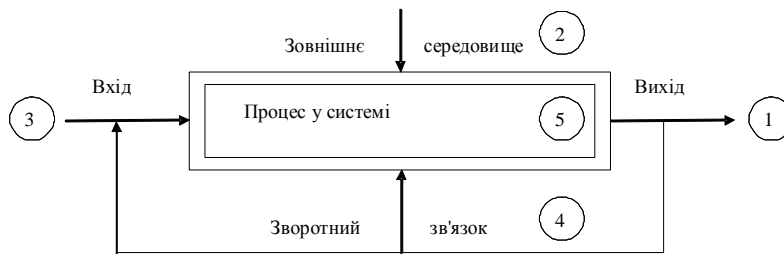


Рис. 2.3. Черговість аналізу зовнішнього оточення системи і її внутрішньої структури

Приклад

Наприклад, перед вами, начальником відділу, поставлено завдання розробити стратегічний план заходів (на 3 роки) з удосконалювання структури відділу. Роботу вам потрібно починати не з аналізу здібностей своїх співробітників, якості забезпечення відділу, а з аналізу стратегічних функцій відділу. Варто чітко сформулювати вимоги вашого споживача. Висока якість системи досяжна тільки в тому випадку, якщо кожен її елемент буде орієнтований на споживача і на своєму виході буде забезпечувати високу якість. І тільки після цього ви визначаєте стратегічні вимоги до інших елементів системи (компоненти 2-5 на рис. 2.3). Функції відділу мають бути орієнтовані на забезпечення високої якості "виходу", а не знаходження роботи для ваших колег. Спочатку робота - потім люди. Не людям треба шукати роботу, а підбирати професіоналів для якісного виконання конкретної роботи.

Від теорії до практики

13. Число зв'язків системи із зовнішнім середовищем має бути мінімальним, але достатнім для нормального функціонування системи. Надмірне зростання числа зв'язків ускладнює керування системою, а їх недостатність знижує якість управління. При цьому має забезпечуватись необхідна самостійність компонентів системи. Для забезпечення мобільності і адаптивності системи вона повинна мати можливість швидкої зміни своєї структури.

14. Структура системи має бути такою, щоб зміни у вертикальних зв'язках компонентів системи впливали на функціонування системи. Для цього варто обґрунтувати рівень делегування повноважень суб'єктам управління, забезпечувати оптимальну самостійність і незалежність об'єктів управління в суспільних системах.

15. Горизонтальна відособленість системи, тобто число горизонтальних зв'язків між компонентами одного рівня системи повинне бути мінімальним, але достатнім для нормального функціонування системи. Зменшення числа зв'язків веде до підвищення стійкості та оперативності функціонування системи. З іншого боку, встановлення горизонтальних зв'язків дає змогу реалізувати неформальні відносини, сприяє передачі знань і навичок, забезпечує координацію дій компонентів одного рівня з виконання цілей системи.

Одним із суттєвих і визначальних атрибутів системи державної служби є її цілісність. Цілісність характеризується наявністю інтегративного ефекту взаємодії елементів системи, що не є адитивним до властивостей окремих її елементів.

Від теорії до практики

16. Не компоненти самі по собі складають суть цілого (системи), а навпаки, ціле як первинне породжує при своєму поділі або формуванні компоненти системи.

Системно-інтегративний аспект

На основі організаційної концепції було доведено, що інтегративні характеристики живого не можуть бути виведені з елементаристських уявлень. Л.Берталанфі теоретично та експериментально довів неспроможність постулату, що система досягає кінцевого стану незалежно від початкових умов (принцип еквіфінальності). Це характерно для суспільних систем і їх складових, зокрема для державної служби.

Суспільним системам, крім загальних для всіх систем якостей, притаманні й специфічні, що впливають із самої природи суспільства, суперечності та відмінності: між класами і соціальними групами, між інтересами особи й колективу, колективу і суспільства і т. ін.

Це і зовнішні впливи, що не завжди є сприятливими для суспільства. Однак система живе, функціонує, розвивається, інколи досить тривалий час. Отже, поряд зі специфічним підбором елементів, специфічною внутрішньою організацією, структурою тощо є й інші системозберігаючі фактори та механізми. Вони належать до інтегративних незалежно від того, є вони суб'єктивними чи об'єктивними за своєю суттю.

Від теорії до практики

17. Набір властивостей (параметрів) або окрема властивість системи не дорівнюють сумі властивостей її компонентів, а з властивостей системи не можна вивести властивості її компонентів (властивість неадитивності системи).
18. При організації функціонування системи варто враховувати, що її ефективність не дорівнює сумі ефективностей функціонування підсистем (компонентів). При взаємодії компонентів виникає позитивний (додатковий) або негативний ефект синергії. Для одержання позитивного ефекту синергії необхідно мати високий рівень організованості системи.
19. Внаслідок складності й множинності опису системи не слід намагатися досягнути всі її властивості й параметри. Усьому повинна бути розумна, оптимальна межа.

Важливим способом інтеграції, розвитку системи є управління.

Системно-управлінський аспект

Ефективне досягнення мети та раціональне використання ресурсів системи можливе при застосуванні програмно-цільових методів стратегічного і тактичного управління. Для функціонування системи визначальним забезпечуючим фактором є наявність необхідних для досягнення мети ресурсів. Матеріальні, фінансові, інформаційні, кадрові та інші ресурси завдяки перерозподілу чи обмеженню можуть вплинути на термін її досягнення (за певних умов узагалі визначити термін досягнення). Ресурси спрямовуються, розподіляються, координуються та контролюються певним органом управління.

Системно-історичний аспект

Кожна система не є незамінною, раз і назавжди даною. Вона не є абсолютною, вічною головним чином тому, що їй притаманні внутрішні суперечності. Вона не лише функціонує, але й рухається, розвивається. Кожна система має свій початок і свій кінець, вона переживає час свого зародження, становлення, розвитку, занепаду і загибелі. А це означає, що час є доконечною характеристикою системи, що кожна система історична.

Останнє надає змогу відстежити зв'язок, наступність між елементами системи або різними її станами та всієї системи. При цьому нові елементи, їх зв'язки, нові властивості існуючих елементів та їхні нові взаємодії зумовлюють появу нових інтегративних якостей, що відповідають новим цілям системи.

Їх формування, як правило, здійснюється за рахунок інвестицій в інноваційні процеси розвитку системи.

Від теорії до практики

20. Для підвищення обґрунтованості інвестицій в інноваційні та інші проекти варто вивчати домінуючі (переважні) і рецесивні ознаки системи і вкладати ресурси в розвиток перших, найбільш ефективних.
21. Єдиним шляхом розвитку складних суспільних систем є інноваційний. Впровадження нововведень у галузі нових технологій та методів управління слугує фактором розвитку суспільства.

Таким чином, державна служба як складна суспільна система або її окремі складові можуть бути проаналізовані та синтезовані шляхом застосування теорії системного підходу з її складовими 8 аспектами, що визначають її сутність: системно-цільовий, системно-функціональний, системно-структурний, системно-елементний, системно-інтегративний, системно-комунікативний, системно-управлінський і системно-історичний, та наведених практичними рекомендаціями.

2.3. Інституціональний підхід

Основоположником інституціоналізму є відомий американський соціолог, економіст, антрополог Торстайн Веблен (1857-1929). Основні його дослідження пов'язані з теорією суспільної еволюції.

Будь-яку соціальну спільноту Т.Веблен розглядає як "виробничий або економічний механізм, структура якого складається із соціально-економічних інститутів. Такими інститутами є звичні способи здійснення процесу суспільного життя у його зв'язку з матеріальним оточенням, в якому живе суспільство". Інший інституціоналіст - Дж.Р.Коммонс - розглядає інститут як колективну дію з контролю, звільнення і розширення індивідуальної дії. У.С.Мітчелл зазначав, що інститути - це пануючі і дуже стандартизовані суспільні звички. У.Гамільтон під ними мав на увазі поширений і незмінний спосіб мислення або дії, який вкорінений у звичках групи або в звичаях народу. Дж.Ф.Фостер указував на встановлені зразки узгодженої поведінки - стереотипи.

Д.Норт пише: *"Інститути - це правила гри в суспільстві або, висловлюючись формальніше, створені людиною обмежувальні рамки, які організовують взаємини між людьми. Кажучи професійною мовою економістів, інститути визначають і обмежують набір альтернатив, які є в кожної людини"*.

Узагальнюючи поняття "інститут", слід зазначити спільні сутності. Це:

1. Вчинки людей або стереотипи поведінки, які можна кваліфікувати як звички*.
2. Правила (включаючи звички, звичаї, норми, рутини)**.
3. Народні погляди***.

Характеристика інституту обов'язково доповнюється поняттям санкцій, які застосовуються до порушників правил, що підтверджує наявність механізму контролю. Тому в інституціоналізмі як операціональне прийнято таке визначення:

Визначення

Інститути - сукупність створених людьми формальних і неформальних правил, що являють собою обмеження для суб'єктів суспільної системи, а також відповідних механізмів контролю за їх дотриманням і захисту.

Під механізмом контролю мається на увазі набір засобів, за допомогою яких можна ідентифікувати дотримання і/або порушення правила, а також застосування стимулюючих або дестимулюючих санкцій.

З огляду на походження соціально-економічні інститути можна розділити на два класи - *природні та штучні*.

Інститут є природним, якщо його виникненню і формуванню не передувало у часі той або інший план - ідеальна нормативна модель, що існує у свідомості суб'єкта або зафіксована в знаковій формі.

До штучних відносять інститути, сформовані людськими діями, здійсненими відповідно до ідеальної нормативної моделі. Інакше кажучи, штучне припускає передбачення дій, а не реакцію на них постфактум.

* Походження звичок не контролюється іншими людьми, а відступ від них не викликає відчуття провини або неспокою. Це відрізняє їх від норм і правил.

** Вони визначають взаємини між людьми, встановлюючи, що кожен із них може або не може, повинен або не повинен робити, а також опосередковують ставлення людини до себе самої.

*** Вони виправдовують дії або пояснюють, як дії виконуються, чому здійснюються і як пов'язані між собою. Вони важливі для осмисленої участі в суспільному житті.

Ще один масовий тип інституту - контракт. Перші контракти як усні домовленості про плановані обміни можна віднести до природних інститутів, а розробка юридично правильних контрактів у сучасних умовах може розглядатися як штучний інститут. Це важливо для інституціонального проектування, метою якого є формування інститутів для ефективного розв'язання певних проблем.

За рівнем формальності інститути діляться на *формальні* і *неформальні*. Вони спираються на формальні і неформальні правила*.

У структурі формальних інститутів є політичні і економічні інститути, інститути контракти і ін. Для виконання функцій формальних інститутів створюються спеціальні організації - інституції.

Існує значна кількість класифікацій інститутів за різними ознаками.

Роль інститутів зумовлюється їх наступними рисами:

1. Інститути забезпечують передбачуваність результатів певної сукупності дій (тобто соціальної реакції на ці дії) і таким чином привносять у суспільну діяльність стійкість.
2. Інститути успадковуються завдяки властивому їм процесу навчання.
3. Інститутам властива система стимулів (позитивних і негативних), без якої вони існувати не можуть.
4. Інститути забезпечують свободу і безпеку дій індивіда в певних межах.
5. Інститути скорочують трансакційні витрати (тобто витрати на пошук і обробку інформації, оцінку і специфічний захист того або іншого контракту).

Можна виокремити такі *функції інститутів*:

- координація дій різних організацій і індивідів, що дає змогу економити на витратах передбачення реакцій на дії з боку інших індивідів і організацій;
- обмеження безлічі можливих дій шляхом "відсікання" тих з них, вибір яких може спричинити санкції, збиток від яких перевищить вигоду від здійснення дії;
- перерозподіл ресурсів, витрат і вигод або безпосередньо за своїм змістом (наприклад правила оподаткування), або побічно - через обмеження можливих дій і координацію.

Організації, інститути, угоди т. ін. утворюють єдину структуру, яку можна назвати *інституціональною структурою* суспільства. Скористаємося трирівневою схемою дослідження, запропонованою О.Уільямсоном і представленою А.Е.Шастітко (рис. 2.4).

На першому рівні - індивіди, на другому - різні інституціональні угоди у вигляді ринків, фірм, гібридних (змішаних) форм, на третьому - інституціональне середовище, що включає системоутворюючі правила гри.

У визначенні категорії "інститут" визначальним є термін "правила". Він не має однозначного тлумачення, широко використовується щодо інститутів, організації виробництва, фірм, структур стимулів, стандартів міри і ваги, ідеології, культурних норм, неформальних і формальних обмежень, конституцій, устрою сім'ї, політичних партій, держави, звичок, звичаїв, прав власності, контрактів, права, репутації, моральних принципів. Для того щоб частково прояснити плутанину в термінології, скористаємося таксономією порушеного питання.

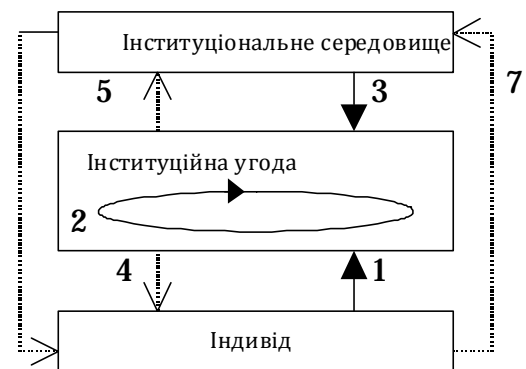


Рис. 2.4. Трирівнева схема дослідження

Визначення

За О.Уільямсоном, **інституціональне середовище** - це системоутворюючі правила гри, що визначають контекст, в якому здійснюється діяльність. Базові політичні, соціальні, юридичні та інші правила утворюють основу виробництва, обміну і розподілу. Інституціональне середовище визначає характер відносин і зв'язків між суб'єктами, які формують інституціональний устрій.

Інституціональний устрій - це контрактні відносини або структура управління, що об'єднує суб'єктів публічної сфери і що визначає спосіб їх кооперації і/або конкуренції. Інституціональний устрій впливає на функціонування і типи організацій.

* Формальні інститути обов'язкові для виконання всіма або певними громадянами, за їх невиконання влада застосовує відповідні санкції. За невиконання неформальних інститутів також можуть послідувати санкції у вигляді зміни ставлення з боку інших людей, остракізму та ін.

У загальному вигляді система правил поведінки може бути представлена в інтерпретації В.Ванберга таким чином (рис. 2.5).

В інституціональній теорії пропонується використовувати визначення *правил* як загально визначених і захищених положень, які забороняють або дозволяють певні види дій одного індивіда або групи людей при взаємодії їх з іншими індивідами або групами.

За визначенням будь-яке правило володіє властивістю подвійності, оскільки є структуруючим компонентом відношення, тоді як право - це результат структуризації з позиції однієї із сторін відношення (частини сторін у разі багатобічних відносин). Таким чином, правило має важливу властивість - розподільні наслідки. Ці розподільні наслідки можуть виражатися як у рівному, так і в асиметричному розподілі результатів взаємодії між людьми. Звідси люди, які діють у власних інтересах, у тому числі і з проявами опортуністичної поведінки, будуть зацікавлені в ухваленні такої системи правил, які забезпечували б їм розподільні вигоди. В рамках такого контексту і слід розглядати зв'язок: *правила - права - поведінка суб'єктів публічної сфери*.

Існує кілька загальноприйнятих класифікацій правил. Зокрема, виокремлюються формальні і неформальні правила.



Рис. 2.5. **Класифікація видів правил** (за В.Ванбергом)

Визначення	<p>Правила, що формують інститут, мають сенс тільки тоді, коли вони застосовуються більш ніж до однієї людини.</p> <p>Правила, що забезпечують структуризацію відносин між людьми, набувають форму права, якщо розглядати їх із позиції окремої людини, а точніше - можливостей реалізації ним свободи волі.</p> <p>Права визначаються як набір дозволених або незаборонених дій. От чому права розглядаються як продукт правил. Таким чином, особливості правил визначають специфіку права, якими володіють ті або інші люди (або групи).</p>
-------------------	---

Формальними називаються такі правила, які створюються навмисно, легко можуть бути зафіксовані у вербальній і/або письмовій формі, виступають в явному вигляді як обмеження набору альтернатив для індивідів і забезпечені захистом з боку держави.

Відповідно *неформальними* називаються такі правила, які також обмежують поведінку індивідів, але не зафіксовані у письмовій формі і захищені іншими механізмами, відмінними від держави, наприклад самозахист, захист за допомогою третейського суду та ін. Неформальні правила є тією частиною спадщини, яка називається культурою. У свою чергу, неформальні правила можуть бути розділені на тих, що формалізуються і не формалізуються.

Найбільш поширена класифікація правил введена Д.Нортом:

1) *політичні правила*, що фіксують ієрархічну структуру держави, визначають структуру ухвалення рішень і в явній формі відзначають, як здійснюється контроль за переліком питань, що підлягають вирішенню;

2) *економічні правила*, виникнення прав власності, що є основою, мають своїм продуктом не тільки право, але й обов'язки, оскільки в процесі взаємодії одні агенти повинні дотримувати права інших*;

* *Економічними називаються правила*, що визначають можливі форми організації господарської діяльності, в рамках якої окремі індивіди або групи кооперуються або конкурують. Економічні правила є умовою виникнення *абсолютних прав власності*, тобто права, визначеного безвідносно конкретних угод між окремими економічними агентами.

3) *правила контрактації*, що визначають способи, порядок і умови укладання та реалізації контрактів.

Функціонування і розвиток інститутів, зокрема політичних, є предметом аналізу не тільки політичних наук, але й теорій інституціоналізму.

Крім правил, до інститутів відносять також звички і стереотипи мислення.

Звички необхідні, щоб мати досвід повсякденного життя; вони забезпечують індивідів засобами існуючої моделі поведінки без залучення глобальних раціональних розрахунків, що включають велику кількість інформації. Здатність формувати звички необхідна для набуття всієї сукупності практичних і інтелектуальних навиків.

Інститути спочатку виникають на базі людських інстинктів і простих потреб; сприяючи їх задоволенню, вони набувають характеру, що самопідтримуються, і за принципом зворотного зв'язку формують стереотипи мислення.

Особливе місце займає поняття "рутина". Зазвичай під рутинною розуміють сталу практику, заведений порядок діяльності. Р.Нельсон і С.Уїнтер ввели термін "*рутина*" для позначення всіх нормальних і передбачуваних зразків поведінки організацій і гнучко їх використовували. Термін "рутина" може стосуватися шаблону діяльності всієї організації, що постійно повторюється, індивідуального уміння або гладкого (без непередбачуваних подій) ефективного функціонування організації або індивідууму.

Встановлені деякі якісні особливості рутини.

По-перше, рутина з'являється і існує, коли певні способи діяльності постійно дають принаймні задовільні, якщо не оптимальні, результати.

По-друге, коли рутина задовільна, поведінка, відповідна їй, може стати свідомою метою, причому відхилення приводять до спроб повернутися до колишньої рутини.

По-третє, існує необхідність стандартизації певних типів рутини в організаціях, що їх застосовують. Це спрощує перенесення отриманих навиків, важливих для окремої рутини, з однієї організації в іншу, а також служить створенню в організаціях однакових очікувань і норм. Особливо важлива стандартизація рутин у системі державного управління для тих, хто управляє взаємодією організації із споживачами її послуг, постачальниками та іншими зовнішніми агентами, тобто важлива "інтерфейсна" рутина.

Таким чином, незважаючи на специфічність деяких типів рутини, багато з них є загальними для всіх організацій. Ці досить поширені, загальноприйняті рутини також відносять до "інститутів".

Елементом інституціонального середовища є також норма.

Визначення

Норма - визначення та унормування певної поведінки, обов'язкове для виконання і спрямоване на підтримку порядку в системі взаємодій. Нормою вважається, як повинен поводитися суб'єкт у різних ситуаціях, при цьому її дотримання має добровільний характер або ґрунтується на можливості накладання санкцій (соціальних, економічних, юридичних).

До елементів, з яких конструюються норми, відносять:

- 1) атрибути, що визначають групу людей, на яку поширюється норма;
- 2) чинник, який визначає можливість або обов'язковість реакції суб'єкта на ту чи іншу інформацію (може, винен або не винен);
- 3) мету;
- 4) умови, за яких діє норма;
- 5) санкції.

Санкції можуть бути юридичними, такими, що фіксуються в нормах права, і соціальними, заснованими на остракізмі. Виділення даних п'яти елементів дає змогу розмежувати різні види норм: сумісну стратегію, норму у вузькому сенсі слова і правило.

Розглядаючи суспільство як систему, інституціоналісти приділяють значну увагу також питанням влади. Ця тема досліджувалася в роботах А.Сміта, Д.Рікардо, К.Маркса, а також Т.Веблена, Дж.Гелбрейта, Й.Шумпетера та ін. Існує багато визначень влади: від запропонованого М.Вебером простого опису влади як здатності людини або групи людей викликати бажані наслідки навіть (але не обов'язково) при опорі інших, до дуже складних, заснованих на теорії ігор

(яка підкреслила важливість проблем стратегічної діяльності), математичних трактувань. Найчастіше поняття *влади* зводиться до соціальних взаємодій, де деякі люди володіють здатністю впливати на інших. Термін "влада", навіть коли він зводиться до соціальних взаємодій, використовується, щоб охопити широку різноманітність відносин у великому діапазоні контекстів.

Визначення і значення влади також мають відношення до цілей, на які спрямований потенціал влади. Це можуть бути суспільні, державні, політичні, економічні, приватні та інші цілі.

В інституціональній думці частіше використовують такі концепції:

- влада, здійснювана учасниками ринку;
- влада над неринковим соціальним вибором;
- влада над змістом людських цінностей.

Влада, здійснювана учасниками ринку, - здатність деяких учасників ринку робити більше, ніж просто реагувати на знеособлені ціни.

На недосконалих ринках багато економічних агентів інституціоналістами розглядаються як такі, що володіють важливою "дискреційною владою".

Дискреційна влада може проявлятися поза ціновими рішеннями та може стосуватися свободи вибору інвестицій, темпу технологічних змін, номенклатури продуктів, здатності диктувати умови торгівлі тощо. Технологічна і соціальна еволюція може зрушувати позиції влади. Дж.Гелбрейт описує еволюцію від суспільства, заснованого на сільському господарстві, до великомасштабного промислового виробництва як зрушення в ринковій владі від власників землі до власників капіталу. Власники капіталу володіли владою диктувати ринкові і навіть, можливо, соціальні умови. Дж.Гелбрейт потім розглядає передачу дискреційної ринкової влади тим, хто контролює рідкісні, але важливі технічні знання, тобто "техноструктурі".

Формальні й інші організації як сукупність людей характеризуються явними відносинами влади. Це адміністративні структури, що визначають, хто здійснюватиме владу, хто перед ким повинен звітувати і тому подібне. Отже, влада є елементом внутрішньої інституціональної структури.

Влада, таким чином, - важливий елемент сучасного суспільства, де діють великі, в тому числі й глобальні, організації. Вона виявляється на двох рівнях. Рішення і дії людей у корпорації є результатами внутрішніх, заснованих на владі, взаємодій. Зовнішній вплив корпорацій на всі аспекти взаємодій не обмежується традиційними силами.

Влада над неринковим соціальним вибором. Багато інституціоналістів бачать зв'язок між дискреційною владою великих організацій на ринках і здатністю тих, хто управляє інститутами, впливати на соціальний вибір. Вони бачать "привілейовану позицію" ділових корпорацій у сучасних демократичних державах. Рішення корпорацій про інвестиції, виробництво і зайнятість - необхідні елементи функціонування суспільства. Небажання брати на себе ці зобов'язання веде до поганого функціонування економіки і загрожує політичному майбутньому посадових осіб. Політичні рішення мають забезпечувати адекватні стимули для функціонування корпорацій. На думку Ч.Ліндблома, влада - це те, чим володіють ті, хто управляє корпораціями. Коли виникають конфлікти в суспільстві, влада - це те, що визначає, хто переможе. Економічні структури часто визначають, хто володіє цією владою.

Інституціоналісти представляють корпоративну владу як здатність корпорацій контролювати і використовувати канали економічних і політичних процесів для досягнення власних цілей - навіть у збиток соціальному і економічному добробуту суспільства. Крім того, корпоративна влада виражається в здатності корпорацій панувати над іншими інституціональними організаціями як способі формування і закріплення особистих та суспільних цінностей.

Інституціоналісти розширюють аналіз влади за межі проблематики ринку на такі сфери, як контроль коштів для існування, політичний статус і якість життя людей. Вони підкреслюють, що природа влади така, що вона забезпечує своє зміцнення в майбутньому, тобто та влада, яку суб'єкт має у своєму розпорядженні сьогодні, дає йому можливість впливати на еволюційну динаміку інститутів, щоб підтримати збереження своєї влади в часі.

Формою влади є здатність діяти певним чином під час ухвалення соціального рішення, коли інші проти. Здатність визначати результат всупереч опозиції називається "одновимірною владою". Вона виникає з контролю - формального або неформального - над політичними ресурсами. Примушення або загроза примушення - це теж влада, і політичні рішення, що приймаються за допомогою інститутів держави, врешті-решт, володіють цією санкцією. Влада над соціальни-

ми рішеннями може бути менш формальною. Вона може ґрунтуватися на соціальних зв'язках, контролі над важливими ресурсами або доступі до засобів зв'язку. Вона може бути результатом асиметрії інформації, оскільки знання стає владою тільки тоді, коли в інших його ще немає.

Існує і тонший тип влади над соціальними рішеннями, який іноді називається "двовимірною" владою. *Не всі потенційні проблеми ставляться на розгляд до порядку денного. Для тих, які не ставляться, ніяких відкритих процесів ухвалення соціальних рішень не існує, а значить, не існує ніякого помітного прояву влади, що впливає на результати.* Ні прихильники, ні супротивники не проявляють себе відкрито. Насправді влада виявляється тоді, коли деякі суб'єкти можуть обмежувати зміст запропонованих до обговорення проблем, наприклад апеляцією до питань безпеки. Здатність уникати рішень важлива так само, як і здатність впливати на них.

Влада над людськими цінностями. Неокласична економіка розглядає людину як функцію корисності, дану за змістом і постійну за формою. Люди здійснюють операції в суспільстві, але істотно не змінюються або не піддаються впливу соціальних взаємодій. Інституціоналізм розглядає людину інакше. Соціальні умови не просто визначають межі можливих дій, вони також визначають саме зміст людини. Цінності, яких потрібно дотримуватися; влада, яку потрібно прийняти; права, які потрібно поважати; ідеологія, яку потрібно запровадити, - все це є частиною ендогенної соціальної взаємодії. А якщо це соціальна взаємодія, то нею можна управляти. До речі, влада потрібна не тільки для того, щоб впливати на поведінку людей, а й для усвідомлення того, що вони являють собою.

Спираючись на наведені базові категорії сучасного інституціоналізму, слід навести основні теоретичні і методологічні здобутки інституціоналізму в аналізі та управлінні складними суспільними системами.

У 30-40-х рр. ХХ ст. Джон Р.Коммонс і Рональд Коуз запропонували враховувати при аналізі чинники неповноти (недосконаlostі) інформації, очікувань та впливи колективних дій і інститутів.

Аналіз і прогноз суспільних процесів здійснювався на підставі неповної інформації та очікуваного стану справ і очікуваних дій суб'єктів суспільної системи.

На думку інституціоналістів, при розгляді реальних суспільних систем треба замінити принцип індивідуальних (атомізованих) дій принципом колективних дій. "Колективні дії, - говорив Коммонс, - є просто рамкою для індивідуальних дій". Інституціональна структура суспільства - ті рамки, в яких нам дозволяється або забороняється щось робити.

Це можуть бути рамки, задані законами і нашими очікуваннями про те, як жорстко ці закони дотримуватимуться. Це можуть бути рамки, що визначаються звичаями і нашими очікуваннями щодо того, чи будуть люди, які оточують нас, ігнорувати те, що ми не дотримуємося тих звичаїв, або вони відреагують жорстко й перестануть з нами мати справу. Нарешті, це можуть бути рамки, що задаються технологіями (найбільш жорсткі із усіх обмежень).

Інституціонально-соціологічний напрям, представлений Ф.Перру (Франція), Г.Мюрдалем (Швеція), У.Люїсом (Великобританія), Дж.Гелбрейтом (США) та ін., обґрунтував і запровадив часткову націоналізацію, максимальний обсяг державного регулювання, ідеї індикативного планування. Лідери цього напрямку є прихильниками активної соціальної політики держави, причому за можливо більшою кількістю напрямів. До основних характеристик інституціонально-соціологічного напрямку слід віднести:

- прагнення реалізувати ідею соціального контролю над виробництвом за допомогою планування;
- розробку практичних заходів щодо розв'язання соціальних проблем розвинених капіталістичних країн;
- спробу розробити рекомендації для подолання відсталості та бідності, успадкованих країнами, що розвиваються.

Індустріально-технократичний напрям інституціоналізму визнав науково-технічну революцію як найбільшу революцію, здатну розв'язувати фундаментальні суспільно-політичні проблеми. Як основний носій раціональності і рушійної сили економічного прогресу виступають великі корпорації, які функціонують на принципах індустріалізму.

Обґрунтовуються ідеї про трансформацію капіталізму, що відбувається насамперед за рахунок зміни природи великих корпорацій. Ці ідеї були пов'язані, по-перше, з концепцією "революції керівників" і, по-друге, з ученням демократизації власності на капітал. Вирішальне зна-

чення отримали поняття, що представляють соціально-економічну систему капіталізму як якісно новий етап, - "народний капіталізм", "суспільство загального добробуту" і ін. Держава, з погляду інституціоналістів, зазнала кардинальної зміни, унаслідок чого основною метою його стало забезпечення "благоденствування для всіх членів суспільства". На цій основі отримали розвиток різні теорії "соціального контролю".

Формування засад нової інституціональної економічної теорії (НІЕТ) пов'язане з роботами Нобелівського лауреата Д.Норта. Його підхід орієнтований на пояснення структури і зміни економік в історичній перспективі на основі дослідження взаємозв'язків інститутів, організацій, технологій, що впливають на рівень трансакційних витрат і залежних від останніх. Новий інституціоналізм він предстає як учення, орієнтоване на людину, її свободу, що відкриває шлях до економічно ефективного суспільства, що стало розвивається на основі внутрішніх стимулів. У цьому ученні обґрунтовується ідея ослаблення дії держави на ринкову економіку за допомогою самої ж держави, достатньо сильної, щоб встановити в суспільстві правила гри і контролювати їх дотримання.

Основоположна теза НІЕТ: інститути мають значення і інститути піддаються дослідженню. Наочно-методологічні особливості НІЕТ виражаються в тому, що інститути мають значення як для ефективності розміщення ресурсів, економічного розвитку, так і для розподілу обмежених ресурсів (багатства) між економічними агентами, що ухвалюють рішення.

Сучасними представниками еволюційного інституціоналізму є Р.Нельсон, З.Уінтер, Дж.Ходжсон і ін. Еволюційний інституціоналізм розвивається під впливом праць Т.Веблена, Й.Шумпетера (1883-1950), Д.Норта і ін. Еволюційна економічна теорія отримала новий імпульс у 1982 р., коли була опублікована відома робота Р.Нельсона і С.Уінтера "Еволюційна теорія економічних змін".

Згідно із сучасним науковим баченням економіка розглядається як еволюційна відкрита система, що випробовує постійні впливи зовнішнього середовища (культури, політичної обстановки, природи і т. ін.) і що реагує на них. Тому еволюційний інституціоналізм заперечує найважливіший постулат неокласичної теорії - прагнення економіки до рівноваги, розглядаючи її як нетипову і дуже в короткочасному стані.

Інституціоналісти цього напрямку підкреслюють важливість зв'язків між елементами для формування властивостей як самих елементів, так і системи в цілому. Цей підхід, що позначається поняттям "холізм" або "органіцизм", проголошує переважання соціальних відносин над психофізичними якостями індивідів, що визначає сутнісні властивості економічної системи.

Більшість представників цього напрямку розділяють прийняту сучасною наукою точку зору про *дуалістичний характер елементів системи*. Кожен елемент володіє "незалежними" властивостями як автономна одиниця, прагнучи їх підтримувати і функціонувати як "ціле", і "залежними" властивостями, що визначаються належністю елемента до системи (цілого). Таким чином, система визначає властивості елементів, що в неї входять, але не повністю, а лише частково. У свою чергу, властивості системи вбирають у себе характеристики утворюючих її елементів, але мають і особливі властивості, які не представлені ні в одному з елементів.

Соціоекономічний інститут - центральний елемент аналізу в інституціонально-еволюційній теорії. Але принципи функціонування інститутів поширюються й на індивіда, оскільки індивід схильний діяти на підставі соціокультурних норм (звичок, стереотипів), що самопідтримуються, і загальноприйнятої практики - різноманітної "рутини".

Наймолодшим і таким, що досить швидко розвивається, є напрям нової французької інституціональної економічної теорії (НФІЕТ), приведеній в роботах Л.Тевено, О.Фавро, А.Орлеан, Р.Буайе.

Специфіка нового французького інституціоналізму полягає в тому, що суспільна система представляється сукупністю семи підсистем, кожна з яких характеризується особливими способами координації між людьми - "угодами" - і особливими вимогами до дій людей - "нормами поведінки".

У підході нових французьких інституціоналістів виокремлюються такі *інституціональні підсистеми*:

1. Ринкова підсистема, що включає "ринок". Об'єктами, що функціонують у ринковій підсистемі, є добровільно обмінювані товари і послуги. Основну інформацію про ці товари надають ціни. Поведінка суб'єктів має бути раціональною. Координація дій здійснюється через досяг-

нення рівноваги за допомогою функціонування цінового механізму. Тут цікавий той аспект, що виконання норм поведінки в ринковій підсистемі є необхідною умовою раціональної дії.

2. Індустріальна підсистема, що складається з промислових підприємств*. В індустріальній підсистемі об'єктом є стандартизована продукція, а основну інформацію несе не ціна, а технічні стандарти. Координація діяльності здійснюється через функціональність і узгодженість окремих елементів виробничого процесу. Таким чином, індустріальний світ - це матеріальна основа суспільного виробництва.

3. Традиційна підсистема, що включає персоніфіковані зв'язки і традиції, переважає в традиційних суспільствах. У цій підсистемі важливу роль відіграє поділ на "своїх" і "чужих" та особиста репутація. Діяльність учасників даної підсистеми спрямована на забезпечення і відтворення традицій. До традиційної підсистеми можна віднести не тільки відносини всередині і між домогосподарствами, а й, наприклад, мафіозні угруповання та інші кримінальні групи.

4. Громадянська підсистема, що базується на принципі підпорядкування приватних інтересів загальним. У рамках цієї підсистеми функціонують держава та її установи (поліція, суди) і багато важливих громадських організацій (наприклад церква).

5. Підсистема громадської думки, в якій координація діяльності будується на основі найбільш відомих і таких, що привертають загальну увагу, людей і подій. До цієї підсистеми, наприклад, можна віднести деякі фінансові ринки, де велику роль відіграє орієнтація на найпоширенішу думку.

6. Підсистема творчої діяльності, в якій основною нормою поведінки є прагнення до досягнення неповторного, унікального результату. До даної підсистеми відносять таку сферу суспільного життя, як мистецтво.

7. Екологічна підсистема, де координація дій здійснюється відповідно до природних циклів і направлена на підтримку "балансу навколишнього середовища". Відповідно об'єктами діяльності є різні природні об'єкти.

Формою складної суспільної системи є держава. На думку Д.Норта, держава - це організація, що володіє порівняльними перевагами в здійсненні насильства, що поширюється на географічний район, чиї межі визначені його здатністю оподатковувати підданих. Інакше кажучи, держава, часто виступаюча гарантом у системі економічних відносин, застосовує насильство разом з іншими видами господарської діяльності. Причому ефективність насильства залежить від визнання громадянами права держави його застосовувати. Якщо з боку населення не буде відповідного опору, то держава може переслідувати різні цілі, а значить, визначення держави Д.Нортом охоплює різні типи держав, про які йтиметься далі.

А.Н.Олейник також вважає, що державу слід розглядати не як "інститут, а як *персону організацію*", а тому він приводить наступне визначення:

Визначення

Держава - особливий випадок владних відносин, що виникають на основі передачі громадянами частини своїх прав на контроль своєї діяльності у сферах специфікації і захисту прав власності, створення каналів обміну інформацією, розробки стандартів заходів і важелів, створення каналів фізичного обміну товарів і послуг, правоохоронної діяльності і виробництва суспільних благ. У цих сферах держава отримує право легітимного, тобто на основі соціального контракту, примушення і насилля.

Інакше характеризував державу філософ Дж.Дьюї в роботі "Суспільство і його проблеми". Він розглядав уряди як інституційні угоди, які забезпечують створення і відтворення політичного співтовариства. Основним призначенням уряду є не стільки його право управляти і примушувати, хоча це необхідно і важливо, скільки його інструментальна і зручна можливість забезпечувати суспільство механізмом формування і виконання державної політики. Жодні інші соціальні інститути не здатні так добре справлятися з цим завданням.

Крім того, Дж.Дьюї відзначав, що політика повинна бути пов'язана з переглядом правил, що регулюють поведінку. За цього підходу держава розглядається як інституційний устрій, який може і повинен здійснювати державну політику.

* На думку нових французьких інституціоналістів, ринок ніколи не є місцем виробництва, на відміну від підприємства. Це один із ключових пунктів їх учення.

Таким чином, центральною категорією інституціоналізму є інститут, в основі якого лежать правила, норми, рутини і звички. В цілому інститути визначають суб'єктів права і способи їх ідентифікації, а значить, їх функціонування веде до розподільних ефектів (і примушення), які часто виявляються асиметричними. Звідси велике значення для суб'єктів публічної сфери має контроль над процесом формування інститутів і їх функціонування.

Концепція влади, що зазвичай пов'язується із політичними і економічними інститутами, повинна розглядатися в контексті інституціональної теорії.

Знання основних типів інститутів, їх особливостей і механізмів функціонування дає змогу здійснювати як інституціональне та інституційне проектування, так і проводити порівняльний аналіз інституціональних альтернатив з метою розв'язання проблем суспільства, держави, публічного та державного управління, публічної та державної служби.

2.4. Компаративні методи дослідження

Порівняння* присутнє в різних формах пізнання, використовується практично в усіх науках. Зіставлення і виділення загального і особливого необхідні, зокрема, для створення класифікацій, наукових понять і категорій. Без зіставлення неможливо сформувати багато теоретичних конструкцій теорії державної служби: цілі, принципи, завдання, повноваження, функції, відносини, права, обов'язки, тип, різновид, форма, режим, інститут, діяльність, посада і т.ін.

Визначення

Порівняння - це процес кількісного чи якісного зіставлення різних властивостей (схожостей, відмінностей, переваг і недоліків) двох об'єктів.

Порівняння - виявлення, який із двох об'єктів кращий у цілому ("інтегральне зіставлення").

Порівняння у низці соціальних наук (державному управлінні, психології, соціології та ін.) і у філософії - пізнавальна операція, що лежить в основі судження про схожість чи відмінність різних об'єктів. За допомогою порівняння виявляються якісні та кількісні характеристики предметів, явищ і процесів.

Теоретичну основу більшості актів пізнання складають два фундаментальних відношення: схожості (тотожності) і відмінності. Саме ці відношення намагаються виявити, порівнюючи чи зіставляючи між собою окремі реальні речі, факти, ситуації і події. Залежно від того, виконуємо ми перше чи друге, саме порівняння можна назвати *синтетичним* чи *аналітичним* відповідно. Водночас будь-яке порівняння як пізнавальну операцію можна розділити на *синхронне* (структурно-логічне) і *діахронне* (індуктивно-історичне).

Процес порівняння чи зіставлення слід відрізнити від процесу чи процедур застосування знань результатів порівняння до окремих об'єктів або ситуацій реальної практики. У процесі виявлення відношення тотожності чи схожості між окремими об'єктами чи подіями останні можуть об'єднуватися у деякий клас (множину) на основі їх спільних властивостей чи ознак, сукупність яких відрізняє дані об'єкти чи події від інших об'єктів чи подій. Цей момент порівняння як пізнавальної операції відображає зміст абстракції ототожнення, унаслідок якого відбувається відволікання (абстрагування) від індивідуальних особливостей кожного із об'єднаних в єдиний клас окремих об'єктів чи подій. Відбувається формування спільного імені (поняття, назви), тотожного за певними властивостями чи ознаками явищ. Подібний процес ототожнення є необхідною передумовою становлення наукових гіпотез, теорій чи концепцій і з логіко-гносеологічної точки зору відображається у вигляді відповідних процедур узагальнення як переходу від одиничних знань до одиничного знання про загальне.

Першоджерело

Сам розумовий акт ототожнення лежить в основі будь-якої узагальнюючої абстракції.

Е. Кассіпер

Ототожнення об'єктів чи подій у синхронному аспекті передбачає два можливих типи узагальнень: *узагальнення за властивостями* (ознаками), якими володіють порівнювані об'єкти чи

* Компарування (рос. *компарирование*, англ. *comparation*; нім. *komparierung*) - порівняння, зіставлення.

події, і узагальнення за відносинами, у яких ці об'єкти чи події перебувають. Результатом узагальнення останнього є множини (класи) пар (для двовимірних відносин), трійок (для тривимірних) і т. ін. об'єктів чи подій, які пов'язані між собою відповідними відносинами. Із виявленням у процесі узагальнення (ототожнення чи порівняння) зв'язків і відношень між характеристиками чи самими досліджуваними об'єктами і подіями створюються реальні передумови для формування наукових законів. Це пов'язано насамперед із виявленням причинно-наслідкових залежностей між досліджуваними явищами. Тут вагому роль відіграють відомі методи індуктивного пізнання. Однак, оскільки закони бувають не тільки причинні, але й фактологічні (наприклад "усі держслужбовці - люди"), то до ряду відносин, за якими проводиться узагальнення об'єктів чи подій, слід включати будь-які відносини, а не тільки причинно-наслідкового характеру.

Ототожнення об'єктів чи подій у *діахронному аспекті* із урахуванням їх існування не тільки в один і той самий час, але й у рамках історичного часу також може бути здійснене в процесі узагальнення як на рівні властивостей, так і на рівні відношень між досліджуваними явищами, що стосуються різних історичних етапів. На підставі ототожнення кожний історичний етап може бути індивідуалізованим, а потім на стадії узагальнення вирішується питання виявлення спільних специфічних ознак, притаманних кожному із етапів від минулого до теперішнього. Таким чином, може бути розкритий зв'язок історичних етапів. Однак не менш важливим для становлення і розвитку науки є узагальнення за об'єктами та подіями, що існують у рамках історичного часу, яке базується на виявленні зв'язків і відношень між ними. Подібні узагальнення в процесі виділення характерного типу зв'язку чи відношення між історичними етапами існування досліджуваного явища дає змогу зрозуміти його спільні закономірності та історичну тенденцію розвитку, створює можливості передбачення майбутнього. Виявлення істотних і закономірних зв'язків досліджуваного явища з урахуванням історичного часу дає підстави вести мову про формування наукової теорії.

Поряд із ототожненням, у компаративному аналізі вагомим об'єктом дослідження є *відносини протиріччя* (відмінності) проблемних явищ. Гносеологічна природа відносин протиріччя пов'язана із виявленням у порівнюваних подіях чи об'єктах взаємовиключних властивостей чи ознак, коли в одних вони наявні, а в інших ті ж самі властивості чи ознаки відсутні. Тут також використовується процедура поділу, зокрема дихотомічного. Із вихідного родового терміна, що визначає деякий об'єкт чи подію, формуються дві не перетинаючі одна одну сфери, що є їх взаємозапереченням. Наприклад, мови можна поділити на українську і не українську (тобто всі решту).

На відміну від деяких суспільних, природних, математичних і інших наук, де порівняння використовується у вигляді одного з прийомів, як приватна методика, в теорії державної служби воно в самому собі містить елементи шляхів вирішення того або іншого практичного завдання, включає позитивне знання, оскільки пропонує підходи до відповідей на питання: які складові моделей державних служб найбільш придатні для України; які методи професійної діяльності найбільш ефективні для досягнення цілей держави, реалізації її завдань і функцій, які шляхи забезпечення результативності і підвищення ефективності діяльності державного службовця; як визначити, сформулювати і впровадити нові інститути державної служби, що забезпечують соціальну безпеку державних службовців тощо.

Завдання застосування порівняльних методів конкретні. Йдеться про порівняння моделей державних служб, їхніх інститутів, які фактично об'єднують усі складові системи державної служби з метою створення результативної, ефективної, професійної, збагаченої науковим знанням, політично нейтральної, авторитетної державної служби.

Таке порівняння неминує включати дескриптивну, критичну, евристичну і прогностичну складові.

Дескриптивна складова порівняння забезпечує створення об'єктивного уявлення про об'єкт дослідження.

Наукова критика виявляє позитивні і негативні сторони об'єкта дослідження.

Евристична складова (евристика - мистецтво знаходження істини) пов'язана з оцінкою об'єкта дослідження за конкретного часу і в конкретних умовах.

Прогностична складова дає змогу передбачати можливий розвиток і результати впровадження пропозицій дослідження.

Методологічно процес порівняння складається з кількох етапів.

Передусім, це *вибір тих або інших явищ* для їх зіставлення. Він визначається конкретними цілями дослідження і методологічними установками.

Далі слідує стадія *зіставлення*. Елементи процесу зіставлення присутні вже під час вибору явищ. Цілями цього етапу є встановлення загальних рис і особливостей порівнюваних явищ.

Проведення цього етапу досліджень дає змогу перейти до оцінки *корисності* загального й особливого, до створення висновків про доцільність тих або інших пропозицій, їх можливої результативності й ефективності. Оцінка доцільності нерідко пов'язана з різними методологічними підходами.

Практичні завдання дослідження передбачають здійснення *екстраполяції* пропозицій, отриманих в одних умовах, у тому числі і тимчасових, для іншого об'єкта дослідження. Мета такої екстраполяції - розробка відповідних рекомендацій (можна говорити про методичні рекомендації).

У процесі порівняльного вивчення об'єктів дослідження державної служби можуть бути використані різні прийоми.

В умовах, коли порівнюються однорідні інститути державної служби, але в одному з них виникли нові явища, які трансформують цей інститут, використовується порівняння, метою якого є підтвердження гіпотези, тобто "*підтверджуюче порівняння*". При цьому потрібно підтвердити, що основна сутність залишилася без змін.

На противагу "*підтверджуючому порівнянню*" використовується і "*заперечливе порівняння*". Його значення полягає в тому, щоб, незважаючи на зовнішню схожість об'єктів, що вивчаються, довести їх різний характер, виключити ототожнювання.

Особливий спосіб - "*контрастуюче порівняння*". Його значення полягає у виявленні й особливому представленні (на контрасті: біле - чорне) значних відмінностей і протилежностей. Цей метод дослідження має широку сферу застосування, зокрема політичну. Як правило, дослідник бере для порівняння однопорядкові інститути з різним, а іноді і протилежним соціальним змістом або неоднакові інститути однопорядкового соціального змісту. В першому випадку при такому порівнянні виявляються цільове призначення, переваги і недоліки одного і того ж самого інституту, поставленого в різні соціальні умови.

Будь-яке порівняння за своїми результатами, висновками може бути і *позитивним*, і *негативним*.

У першому випадку, у тому числі і при заперечливому порівнянні, дослідник демонструє виявлене ним позитивне значення того або іншого інституту або його складової для розвитку суспільства, держави порівняно з інститутами, які застосовуються в даний час або раніше. Разом з тим акцент може бути зроблений і на негативній стороні проблеми.

Обидва ці прийоми можуть використовуватися і для порівняння реально існуючих інститутів, і в *ідеальній*, уявній формі, коли дослідник розглядає позитивні і негативні сторони пропонуваного, уявного або сконструйованого ним інституту.

Таким чином, компаративістика як загальна теорія порівняльних методів пізнання пропонує усвідомлене використання і розуміння гносеологічної сутності основних типів відносин, що наявні в проблемних об'єктах та процесах державної служби. В основу методів порівняння державної служби як складної системи та її компонент закладають обґрунтований на певних вихідних принципах спосіб пізнання минулого, нинішнього часу і майбутнього, теорій і ідей, формулювання наукових гіпотез, перевірки адекватності всього цього за допомогою приватних методик.

2.5. Діяльнісний, процесний та ситуативний підходи

Дослідження управління як процесу було розпочато на початку ХХ ст. керівниками і власниками промислових концернів, які, незважаючи на складні соціально-економічні умови, отримали вражаючі результати. Висвітлені напрацювання привели до виникнення різних підходів та їх поширення в управлінській діяльності.

Загалом підходи до управління включають у себе цілі, закони, принципи, методи і функції, технології управління та практику управлінської діяльності.

Суттєвий внесок у розвиток теорії і практики управління здійснили чотири відомих найважливіших напрямів:

- процесний підхід;
- ситуативний підхід;

- діяльнісний підхід;
- група підходів на основі виділення різних шкіл управління.

Одним з основних напрямів створення ефективної системи управління став процесний підхід. Концепція процесного підходу, яка розглядає управління як безперервну серію взаємозалежних управлінських функцій, виникла у 20-х рр. минулого століття і позначила великий поворот у розвитку управлінської думки. Вона широко застосовується і у наші часи.

Провідною ідеєю процесного підходу було бачення управління як циклу взаємопов'язаних процесів. Зокрема, один із розробників процесного підходу Анрі Файоль визначав управління як реалізацію низки процесів, це планування, організація, безпосередньо управління, контроль, координація.

Ключовим моментом при побудові управління на засадах процесного підходу є визначення процесів та порядку їх виконання. По суті, йдеться про побудову нової системи відносин в організації, адже поруч з ієрархічною організаційною структурою з'являється структура міжфункціональних процесів. Тобто замість відповіді на запитання "як краще структурувати персонал і розподілити його по структурних підрозділах" процесний підхід дає відповідь на запитання "як краще структурувати діяльність організації і розподілити її по процесах". Усе це приводить до міжфункціональної властивості процесів, які охоплюють діяльність усіх працівників, спрямовану на досягнення спільних цілей.

Процесний підхід допомагає побачити діяльність, спрямовану на досягнення певної мети, незалежно від міжфункціональних обмежень. За допомогою цього підходу можна легше приймати рішення щодо удосконалення взаємодії між різними структурними підрозділами, перерозподілу відповідальності між ними, спрямування їх діяльності на досягнення спільних цілей тощо.

Визначення

Процесний підхід - це систематичне визначення процесів та їх взаємодій і управління ними.

Процесний підхід розглядає управління як безперервну послідовність взаємозалежних управлінських функцій.

Діяльність з виконання функцій є процесом, що вимагає певних витрат ресурсів і часу. Саме процесний підхід дає змогу побачити взаємозв'язок і взаємозалежність функцій управління.

В організації відбувається безліч процесів. Майкл Портер пропонує класифікацію процесів, що базуються на їх ролі у створенні додаткових цінностей (кожен процес має зробити додатковий внесок по відношенню до попереднього процесу в цінність кінцевого продукту). Відповідно до цього критерію всі процеси поділяють на три групи:

- 1) основні, які пов'язані безпосередньо з діяльністю організації;
- 2) забезпечуючі процеси щодо здійснення підтримки основних процесів (ресурсне забезпечення, управління персоналом тощо);
- 3) управлінські процеси, що включають процеси із встановлення цілей і формування умов для їх досягнення, суб'єктів і об'єктів управління.

Процесний підхід розглядає перераховані процеси як взаємопов'язані між собою і що утворюють єдину систему.

Сучасне визначення процесного підходу досить вдало надано в нормативних документах системи управління якістю: будь-яку діяльність або комплекс видів діяльності, для яких використовують ресурси для перетворення входів на виходи, можна розглядати як процес. Для ефективного функціонування організації необхідно визначати численні взаємопов'язані і взаємодіючі процеси й управляти ними. Часто вихід одного процесу є входом наступного. Систематичне визначення процесів та їх взаємодій в організації, а також управління ними називають "процесним підходом".

Довідка

Процесний підхід було вперше запропоновано прихильниками школи адміністративного управління, які намагались описати функції менеджера. Однак ці автори були схильні розглядати такого роду функції як незалежні одна від одної. Процесний підхід розглядає управління як процес, оскільки робота із досягнення цілей - це не одноразова дія, а серія безперервних взаємопов'язаних дій.

Ці дії, кожна з яких сама по собі є процесом, дуже важливі для досягнення успіху організації. Їх називають управлінськими функціями. Кожна управлінська функція теж являє собою процес, оскільки також складається із серії взаємопов'язаних дій.

Процес управління є загальною сумою всіх функцій.

Отже, процес управління відображає рекомендовану послідовність виконання основних його функцій, точніше послідовність початку дій із виконання функцій, оскільки здійснення багатоконтурного зворотного зв'язку приводить до одночасного здійснення функцій. Якість виконання попереднього етапу - необхідна умова забезпечення якості виконання наступного етапу (функції). У цьому виражається взаємозалежність функцій. Сполучними процесами є процес комунікацій та процес прийняття рішень.

Ступінь диверсифікації процесу управління на функції у різних авторів залежить від прийнятого підходу до дослідження управління і суті завдання, що вирішується. Найчастіше вказують на такі функції: планування, організація, розпорядництво (командування), мотивація, керівництво, координація, контроль, комунікація, дослідження, оцінка, прийняття рішень, підбір персоналу, представництво та ведення переговорів або укладення угод.

Якщо при дослідженні управлінських процесів акцентується увага, насамперед, на результаті управління, продуктивності праці управлінських працівників, то в цьому випадку правомірно говорити про результативний підхід до управління. Якщо дослідник відображає в мисленні управлінські явища в наукових категоріях, ставлячи їх у взаємну залежність шляхом логіки і застосування наукового методу і не використовує поняття, що походять із віри й упередження, то термін "науковий підхід" найкраще характеризує такого дослідника. Якщо ж ситуація в управлінні складається таким чином, що не знаходять достатнього категоріального апарату для її відображення в мисленні, то в цьому випадку говорять про евристичний, поведінковий підхід. При евристичному підході зміст термінів часто впливає із ситуації, не пояснюється або навіть зовсім залишається незрозумілим.

Незважаючи на певні переваги, процесний підхід має основний недолік - організація розглядалась як замкнена система, вдосконалення функціонування якої могло здійснюватись через раціоналізацію діяльності її внутрішнього середовища без урахування впливу зовнішнього середовища.

Системний підхід, на думку багатьох авторів, не дає відповіді на питання: чому організації зі схожими структурами, у тому числі й управління, і в одному і тому самому зовнішньому середовищі значно відрізняються за результатами діяльності.

Зазначену проблему намагається вирішити ситуативний підхід за допомогою поєднання різних прийомів та концепцій із конкретними ситуаціями функціонування організацій для досягнення своїх цілей.

Ситуативний підхід концентрується на ситуативних відмінностях між організаціями і всередині самих організацій, намагається визначити значимі змінні ситуації та їх вплив на ефективність їх діяльності. Були сформульовані такі внутрішні змінні: цілі, структура, ресурси та культура організації. Саме варіативність внутрішніх змінних зумовлює можливість розв'язання проблеми гнучкості та адаптивності до зовнішнього середовища.

Як і системний, ситуативний підхід може виступати і як набір інструментів, що пропонуються керівництву, і як спосіб мислення про організаційні невизначеності та їх рішення. У ситуативному підході зберігається концепція процесу управління.

Визначення

Ситуативний підхід передбачає, що в ефективності керівника вирішальну роль можуть відіграти додаткові фактори. До ситуативних факторів належать потреби і особисті якості підлеглих, характер завдання, вимоги і впливи середовища. Головною ідеєю ситуативного підходу було припущення, що поведінка керівника має бути адекватна ситуації. Основне завдання ситуативного підходу - своєчасно визначити необхідний метод управління з урахуванням прогнозованої або наявної ситуації.

Ситуативний підхід концентрується на тому, що придатність різних методів управління визначається ситуацією. Оскільки існує безліч факторів як у самій організації, так і в навколишньому середовищі, тому не існує єдиного "кращого" способу керувати організацією. Найефективнішим методом у конкретній ситуації є метод, який найбільше відповідає даній ситуації.

У цьому підході також збережена концепція процесу управління. В цілому ситуативний підхід намагається пов'язати конкретні прийоми і концепції з певними конкретними ситуаціями для того, щоб досягти цілей організації найбільш ефективно. Головна теза прихильників ситуативного підходу полягає в тому, що "кращого способу" управління, придатного в усіх ситуаціях, не існує.

Ситуативний підхід використовує можливість безпосереднього застосування науки до конкретних ситуацій та умов. Центральним моментом ситуативного підходу є ситуація, тобто кон-

кретний набір обставин, які впливають на організацію в даний час. Управління цією ситуацією здійснюється шляхом виділення найбільш важливих у конкретних обставинах змінних. Оскільки в центрі уваги виявляється ситуація, ситуативний підхід підкреслює значимість "ситуативного мислення". Використовуючи цей підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми більшою мірою сприятимуть досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

Ситуативний підхід намагається пов'язати конкретні прийоми і концепції з певними конкретними ситуаціями для того, щоб досягти цілей організації найбільш ефективно. Він концентрується на ситуативних відмінностях між організаціями й усередині самих організацій та намагається визначити значення змінних ситуації і як вони впливають на ефективність організації. Методологія ситуативного підходу пояснюється такими чотирма детермінантами:

1. Керівник повинен бути знайомий із засобами професійного управління, які довели свою ефективність, а саме з процесом управління, індивідуальною та груповою поведінкою, системним аналізом, методами планування та контролю і кількісними методами прийняття рішень.

2. Кожна з управлінських концепцій і методик має свої сильні і слабкі сторони, або порівняльні характеристики у випадку, коли вони застосовуються до конкретної ситуації. Керівник повинен вміти передбачати ймовірні наслідки - як позитивні, так і негативні - застосування кожної методики чи концепції.

3. Керівник повинен вміти коректно інтерпретувати ситуацію. Потрібно правильно визначити, які фактори є найбільш важливими в даній ситуації, і який вірогідний ефект може спричинити зміна однієї або кількох змінних.

4. Керівник повинен вміти пов'язувати конкретні прийоми, які викликали б найменший негативний ефект і несли б найменше недоліків, з конкретними ситуаціями, тим самим забезпечуючи досягнення цілей організації найефективнішим шляхом в умовах наявних обставин.

Успіх чи неуспіх ситуативного підходу значною мірою залежить від третьої детермінанти - визначальних змінних ситуації та їх вірогідного впливу. Якщо це буде зроблено коректно, то буде можливим повністю оцінити порівняльні характеристики або пристосувати метод до ситуації. Якщо можна проаналізувати ситуацію, тоді не виникає потреба вдаватись до здогадок або методом "спроб та помилок" визначати найбільш оптимальне розв'язання організаційних проблем.

Ситуативний підхід використовує ситуативні відмінності між організаціями й усередині самих організацій. Керівнику необхідно визначати значимість змінних ситуацій і як вони впливають на ефективність організації. Усі чисельні реальності в конкретній ситуації спрощуються в деякі змінні, що дає змогу ідентифікувати функції управлінського процесу та ефективно впливати на досягнення цілей організації. Встановлення цих основних змінних, особливо в галузі лідерства та поведінки організаційних структур, а також кількісних оцінок, стало найбільш важливим внеском ситуативного підходу в управління. Використовуючи даний підхід, керівники можуть краще зрозуміти, які прийоми будуть більшою мірою сприяти досягненню цілей організації в конкретній ситуації.

Неможливо, однак, визначити всі змінні, що впливають на організацію. Майже кожна грань людського характеру і особистості, кожне попереднє управлінське рішення і все, що відбувається в зовнішньому оточенні організації, певним чином впливає на рішення організації. Але для практичних цілей можна розглядати тільки ті фактори, що найбільш значимі для організації, і ті, які швидше за все можуть вплинути на успіх її діяльності.

Завдяки цьому підходу теорія управління, біхевіористична школа і школа наукового управління отримали вагоме підтвердження своїх основних постулатів. Було зроблено значний внесок і в теорію управління, використовуючи можливості прямого застосування науки до конкретних ситуацій та умов.

Але практичне застосування ситуативного підходу має кілька обмежень, зокрема: недостатня кількість наукової літератури, складність емпіричної перевірки. Крім того, характер ситуативного підходу є реактивним, а не проактивним.

Процесний та ситуативний підходи до управління можна представити як сукупність нескінченно триваючих робіт, операцій, функцій, кожна з яких не дає кінцевого результату організації, а тільки робить певний внесок у кінцеві результати організації. Доповнюючи один одного, зазначені підходи формують сучасну науку і практику управління. Але слід враховувати, що немає ніяких універсальних методів чи технологій, які гарантуватимуть у всіх без винятку випадках ефективність управління.

Обґрунтування обраних цілей та напрямів розвитку, що забезпечується науково-теоретичними засобами, може бути недостатнім, якщо не буде здійснено їх кореляцію з базовими суспільними цінностями. Цю проблему можливо розв'язати через застосування діяльнісного підходу до управління. Діяльнісний підхід - це методологічна основа управління, яка надає перевагу прикладним дослідженням, а не глобальним теоріям суспільного розвитку. Так, відповідно до діяльнісного підходу суспільством потрібно керувати, спираючись на творчий потенціал людського фактора. Діяльнісний підхід наголошує, що не свідомість визначає діяльність, а діяльність визначає свідомість.

Визначення

Діяльнісний підхід ґрунтується на визначенні діяльності як засадничому понятті, яке є вирішальною умовою розвитку певної групи. Передбачає постійне удосконалення управління організацією з постійним аналізом її складової - людського фактора. Основною тезою є те, що не свідомість визначає діяльність, а, навпаки, діяльність визначає свідомість.

Діяльнісний підхід - управління не заради мети, а для процесу. Специфічною особливістю діяльнісного підходу є його сфокусованість на діяльності як на засадничому понятті, з яким пов'язано решту понять, - мети, суб'єкта, об'єкта, ситуації, засобів та видів діяльності, зокрема управління. Тобто діяльнісний підхід ґрунтується на визнанні діяльності основою, засобом і вирішальною умовою розвитку певної соціальної групи. Такий підхід дає змогу зробити вибір і розробити програми діяльності з урахуванням спільних інтересів і розбіжностей. Пізніше мають формуватись інститути реалізації програми, які спочатку діють у режимі "вільного розвитку подій". Час від часу результати управлінської діяльності аналізуються, а сама програма - корегується. Ці етапи циклічно повторюються, оскільки діяльнісний підхід не розраховано на досягнення якого-небудь "оптимального" результату за один цикл, передбачається постійне удосконалення організації з безперервним аналізом її соціальної складової. Отже, процес управління отримує зростаючий інноваційний характер. Завдяки такому баченню можна визначити діяльнісний підхід як базу, яка пов'язує між собою системний і ситуативний підходи. Він починається з оцінки стану системи, виявлення можливих варіантів її розвитку, співвідношення їх з особливостями діяльності окремих груп.

Так, наприклад, з точки зору діяльнісного підходу засадами стратегії розвитку публічного управління можна розглядати, у першу чергу, концепцію споживання публічних послуг, а вже на наступному етапі - концепцію управління виробниками публічних послуг, які забезпечують надання цих послуг. Усі процеси реформування управління, у тому числі його структуризація, оптимізація тощо мають перевірятись на доцільність у контексті реалізації стратегічних і короткострокових планів діяльності виробників з надання публічних послуг.

Діяльнісний підхід на сьогодні широко використовується в управлінні персоналом, а разом із процесним підходом він став підґрунтям для створення широкозастосовної у наш час системи управління ефективністю.

Розглянуті підходи можуть значно підвищити вірогідність досягнення цілей організації, забезпечення її ефективної діяльності та формування потенціалу для подальшого розвитку організації. Крім того, процесний, системний і ситуативний підходи стали засадничими для розвитку таких сучасних напрямів, як кроскультурне управління, управління проектами, управління змінами, управління взаємовідносинами з клієнтами (CRM) тощо.

Таким чином, від підходу до управління значною мірою залежить ефективність управління.

Процесний підхід застосовується до всіх типів організації. При процесному підході акцентується увага на тому, що управління є, насамперед, процесом, тобто являє собою безперервну серію взаємозалежних функцій.

Ситуативний підхід розширив практичне застосування теорії систем, визначивши основні змінні, які впливають на організацію. Він містить конкретні рекомендації щодо застосування наукових концепцій, принципів, методів залежно від ситуації, що склалась, і умов зовнішнього середовища.

Діяльнісний підхід ґрунтується на визнанні діяльності основою, засобом і вирішальною умовою розвитку певної групи. Управління, побудоване на діяльнісному підході, починається з оцінки стану системи, виявлення можливих варіантів її розвитку, співвідношення їх з особливостями окремих груп.

Запитання для самоперевірки до розділу 2

1. У чому сутність методології науки?
2. Які рівні методологічних знань у спеціальній теорії державної служби і в чому їх сутність?
3. Яке призначення методів у наукових дослідженнях?
4. Які методи емпіричних досліджень застосовуються в спеціальній теорії державної служби?
5. У чому сутність системної методології?
6. Які функції категорії "система"?
7. Які особливості суспільних систем?
8. Як формується системоутворюючий фактор у суспільних системах?
9. У чому сутність контролю у визначенні категорії "інститут"?
10. Чому права є продуктом правил?
11. У чому сутність опортуністичної поведінки?
12. Охарактеризуйте інституціональні підсистеми за новою французькою інституціональною теорією.
13. У чому сутність порівняння?
14. Охарактеризуйте етапи процесу порівняння.
15. У чому сутність процесного, ситуативного та діяльнісного підходів?

Завдання для самостійної роботи до розділу 2

1. Ознаки методологічної роботи.
2. Системність і комплексність: сутність категорій.
3. Властивості державної служби як складної суспільної системи.
4. Структура і організація системи державної служби.
5. Риси і функції категорії "інститут".
6. Класифікація правил за Д.Нортом у розрізі державної служби.
7. Складові порівняння: дескриптивна, критична, евристична і прогностична.
8. Порівняння процесного, ситуативного та діяльнісного підходів.
9. Методологія процесного, ситуативного та діяльнісного підходів.

Напрями магістерських робіт до розділу 2

1. Конкретно-наукова діяльність і методологічна робота в спеціальній теорії державної служби.
2. Системний аналіз і системний підхід у спеціальній теорії державної служби.
3. Загальнофілософські методи в спеціальній теорії державної служби.
4. Загальнонаукові методи в спеціальній теорії державної служби.
5. Категорія "система" в спеціальній теорії державної служби.
6. Методологія системного підходу в спеціальній теорії державної служби.
7. Зв'язки в системі державної служби.
8. Аналіз зовнішнього середовища системи державної служби.
9. Інституціональне середовище і інституціональний устрій державної служби.
10. Правила, права, норми і рутини в системі державної служби.
11. Концепції влади в інституціональних теоріях.
12. Держава як форма суспільної системи і об'єкт управління.
13. Методи порівняльного аналізу в дослідженнях проблем державної служби.

Список використаних джерел до розділу 2

1. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / под общ. ред. А. А. Аузана, П. В. Крючковой. - М. : ИИФ "СПРОС" КонфОП, 2002. - 134 с.
2. Акофф Р. Л. Системы, организации и междисциплинарные исследования / Р. Л. Акофф // Системные исследования. Ежегодник, 1969. - М. : Наука, 1969. - С. 143-164.
3. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. - СПб. : Питер, 1999. - 414 с.

4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 4-е изд., стер. - М. : Омега-Л, 2006. - 578 с.
5. *Бакуменко В.* Державне управління : курс лекцій / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний. - Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. - 536 с.
6. *Баскаков А. Я.* Методология научного исследования : учеб. пособие / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. - К. : МАУП, 2004. - 216 с.
7. *Блауберг И. В.* Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Е. Г. Юдин. - М. : Наука, 1973. - 270 с.
8. *Бондар О. В.* Ситуаційний менеджмент : навч. посіб. / О. В. Бондар ; МОНУ, Полтав. ун-т спожив. кооп. - К. : ЦУЛ, 2010. - 325 с.
9. Введение в институциональный анализ : учеб. пособие / под ред. В. Л. Тамбовцева. - М. : Экон. фак. МГУ, ТЕИС, 1996. - С. 49-51.
10. *Веблен Т.* Теория праздного класса / Т. Веблен. - М. : Прогресс, 1984. - 367 с.
11. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права / Г. В. Ф. Гегель. - М. : Мысль, 1990. - 524 с.
12. *Голубков Е. П.* Системный анализ. Системные исследования / Е. П. Голубков. - М. : Наука, 1977. - 160 с.
13. *Гордієнко Л. Ю.* Адміністративний менеджмент : навч. посіб. / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва ; МОНУ ; ХНЕУ. - Х. : ХНЕУ, 2006. - 212 с.
14. *Гуменник В. І.* Менеджмент організацій : навч. посіб. / В. І. Гуменник, Ю. С. Копчак, О. С. Кондур. - К. : Знання, 2012. - 503 с.
15. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 583 с.
16. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одинцової. - Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. - 492 с.
17. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
18. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
19. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 320 с.
20. Державний стандарт України ДСТУ ISO 9000-2001 "Системи управління якістю. Основні положення та словник". - К. : Держстандарт України, 2001. - 40 с.
21. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
22. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління. - 692 с.
23. *Кіндрацька Г. І.* Стратегічний менеджмент : навч. посіб. / Г. І. Кіндрацька. - К. : Знання, 2006. - 366 с.
24. *Кредісов А. І.* Менеджмент в історичному розвитку як теорія / А. І. Кредісов. - К. : Знання України, 2009. - 516 с.
25. *Кузьминов Я. И.* Институциональная экономика : учеб.-метод. пособие / Я. И. Кузьминов, М. М. Юдкевич. - М. : ГУ-ВШЭ, 2000. - Ч. 1. - С. 56-58.
26. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. - 2006. - № 8. - С. 27-43. - (Серия: Политология).
27. *Нишник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нишник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нишник. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
28. *Новак В. О.* Основи теорії управління / В. О. Новак. - К. : НАУ, 2001. - 236 с.
29. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. - М. : Фонд экон. книги "Начала", 1997. - 190 с.
30. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.

31. *Оболенський О. Ю.* Теорія системного підходу в державному управлінні / О. Ю. Оболенський // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 151-158.
32. *Оболонский А. В.* Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский. - М. : Дело, 2000. - 440 с.
33. *Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко.* - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Норма, 2010.
34. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії і практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'ячука. - К. : Видавн. дім. "Києво-Могилян. акад.", 2006. - С. 23.
35. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
36. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12?>
37. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика.* - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
38. *Рутьев А. В.* Менеджмент : навч. посіб. / В. А. Рутьев, С. О. Гуткевич. - К. : ЦУЛ, 2011. - 312 с.
39. *Соколов А. Н.* Правовое государство: от идеи до ее материализации / А. Н. Соколов. - Калининград : ФГУИПП "Янтарный сказ", 2002. - 456 с.
40. *Стадник В. В.* Менеджмент : підручник / В. В. Стадник, М. А. Йохна. - 2-ге вид., випр., допов. - К. : Академвидав, 2010. - 472 с.
41. *Уемов А. И.* Системный подход и общая теория систем / А. И. Уемов. - М. : Мысль, 1978. - 272 с.
42. *Уильямсон О. И.* Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, "отношенческая" контрактация / О. И. Уильямсон. - СПб. : Лениздат ; CEV Press, 1996. - 704 с.
43. *Федоров Б. И.* Логико-гносеологическая природа сравнения / Б. И. Федоров // Логико-философские штудии-2 : сб. статей / под ред. С. И. Дудника, Я. А. Слинина. - СПб. : Санкт-Петербург. филос. о-во, 2003. - С. 159-170.
44. *Шаститко А. Е.* Новая институциональная экономическая теория / А. Е. Шаститко. - М. : ТЕИС, 2010. - 828 с.
45. *Щедровицкий Г. П.* Избранные труды / Г. П. Щедровицкий. - М. : Дело ЛТД, 1995. - 759 с.
46. *Ardant A.* Institutins et droit constitutional / A. Ardant. - P., 1998. - P. 16.
47. *Ardant Ph.* Institutins politiques et droit constitutionnel / Ph. Ardant. - P., 1989. - P. 16.
48. *Barnard C. I.* Organization and Management: Selected Papers / C. I. Barnard. - Cambridge, MA : Harvard University Press, 1962. - 244 p.
49. *Bertalanffy L. von.* Problems of General Systems Theory / L. von Bertalanffy // HumanBiology. - 1971. - Vol. 23.
50. *Drucker Peter F.* The Practice of Management / Peter F. Drucker. - New York : Harper & Brothers, 1954. - 420 p.
51. *Ciscel D.* Galbraith's Planning System as a substitute for Market / D. Ciscel // Journal of Economic Issues (Sacramento). - Vol. 18. - N 2. - P. 412.
52. *Easton D.* Systems Analysis of Political Life / D. Easton. - N. Y., 1957. - P. 18-19, 153.
53. *Hodgson G. M.* Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics / G. M. Hodgson. - Cambridge : Polity press ; Oxford : Blackwell, 1998. - 365 p.
54. *Hodgson G. M.* Habits / G. M. Hodgson // The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics. - England : Edward Elgar Publishing LTD, 1994. - Vol. 1. - P. 304.
55. *Neal W. C.* Institutions / W. C. Neal // The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics. - England : Edward Elgar Publishing LTD, 1994. - Vol. 1. - P. 402.
56. *Rothschild K. W.* Power (II) / K. W. Rothschild // The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics. - England : Edward Elgar Publishing LTD, 1994. - Vol. 2. - P. 174.
57. *Stevenson R.* Industrial Structure and Power / R. Stevenson // The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics. - England : Edward Elgar Publishing LTD, 1994. - Vol. 1. - P. 352.
58. *Weber M.* Wirtschaft und Gesellschaft Tubingen / M. Weber. - Mohr-Paul Siebeck, 1976. - P. 598, 686.
59. *Fayol Henri.* Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle / Henri Fayol. - Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1947. - 151 p.

РОЗДІЛ 3. ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Ключові слова: бюрократизм, васалітет, Велике князівство Литовське, великий князь, влада, Галицько-Волинська держава, гетьман, гетьманат П.Скоропадського, губернатор, губернський комісар, губернський староста, двірсько-вотчинна система управління, державна служба, завдання, ЗУНР, канцелярія, Київська Русь, Козацько-Гетьманська держава, міністерства, місництво, намісництво, радянська доба, Річ Посполита, сеймик, система, служба державі, служби, староста, старшина, сюзеренітет, табель про ранги, УНР, уряд, функціонування, цивільна служба, чин, чиновництво.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 3 : Історія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; наук.-ред. колегія 3-го т. : А. М. Михненко, М. М. Білинська (співголова), І. В. Пантелейчук [та ін.]. - К. : НАДУ, 2011. - 788 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.] ; наук.-ред. колегія 6-го т. : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова), О. М. Рудік [та ін.]. - К. : НАДУ ; Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 523 с.
3. Історія державного управління : навч.-метод. вид. для семінар. занять та самост. роботи : у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - Т. 1. - 104 с.; Т. 2. - 116 с.; Т. 3. - 128 с.
4. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. - К. : Ніка-Центр, 2009. - Т. 1. - 544 с.; Т. 5. - Кн. 1. 1914-1991. - 824 с.
5. Нариси історії державної служби в Україні / [О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії України. - К. : Ніка-Центр, 2008. - 536 с.

3.1. Феномен державної служби у світовій державотворчій практиці

Витоки появи чиновництва та державної служби пов'язані з періодом становлення державності. Держави без апарату управління не існують. З появою перших державних утворень виникають відповідні відносини між монархом - главою держави та його підданими. Виразником волі монарха стає родова знать - "аристократія", а безпосередніми виконавцями - службовці, які мають на це право від суверена. З часом двір монарха перебирає на себе функції добору службовців, їх розстановки на місця та посади, а також контролю за діяльністю адміністраторів.

Держави, залежні від географічних, історико-культурних, духовно-ціннісних, природничо-господарських умов, мали характерні моделі організації апарату управління та служби правителя. Можна припустити, що перші так звані "державні службовці", або "чиновники", розпочали свою еволюцію разом із державою.

Визначення

Чиновник (англ. - official) - державний службовець, який має визначене законодавством чітко регламентоване службове звання (чин).
Чиновники становлять особливу соціальну групу, що професійно здійснює владну державно-управлінську діяльність.
Чин - службовий розряд, з яким пов'язані певні посадові права та обов'язки, один із засобів організації державної служби (військової і цивільної).
У широкому розумінні чином називають будь-яку посаду, почесне звання, високий суспільний статус особи.

В організації чиновництва на ранніх історичних стадіях (Індія, Китай, Корея) основний акцент ставився на споріднену близькість правителя і професійне виконання обов'язку; коло кандидатів обмежувалося клановою спорідненістю. З'являється практика добору людей на службу за допомогою системи іспитів. Здобуття професійної освіти ставало свого роду мірилом людських можливостей і здібностей.

Так, гуманність і почуття обов'язку виступають основними рисами чиновництва в роботах Конфуція. Зокрема, Мо-Цзи акцентує увагу на моральному і матеріальному стимулюванні чиновника. Поступово народжується образ чиновника, головна риса якого - готовність до сліпої і беззаперечної покорі вказівкам начальства.

Невідокремленість державного апарату управління від суспільства - особливість античного політичного устрою. Участь у суспільному, державному житті стає важливою якісною характеристикою античного громадянина. Досліджувана проблематика античного періоду по-різному виражена в працях філософських шкіл: від повної зневаги до чиновництва у кініків до розуміння державної діяльності як справжньої величі духу Цицероном, чиновництва як елемента суспільного активного життя Сенекою і М.Аврелієм. Слід згадати і думку Платона про роль філософа в побудові ідеальної держави, де не тільки чесноти філософів, а й наявність чиновництва, яке поєднувало в собі справедливість, життєстійкість і благополуччя, є основою держави. Чеснота і справедливість, здатність до управління - вимоги до чиновника в Аристотеля.

Становить інтерес дослідження чиновництва у Візантії, де тривалий час існував принцип вертикального переміщення: станової корпоративності тут не було, і правляча еліта являла собою відкритий суспільний прошарок, доступ до якого відкривали не спадкові, а особисті позитивні якості людини.

Із середини IX ст. з'являються особливі переліки чинів - "Клеторології" (наприклад у 899 р., у Філофеї), призначені для того, щоб можна було точно дотримуватися ієрархії під час урочистих прийомів і церемоній в імператорському палаці.

Принцип вертикальної мобільності - один з основних аспектів у роботах візантійських авторів (М.Пселл, Г.Антиоха, Н.Хрістоверг, І.Кіннам), причому перебування на державних посадах цих авторів надає їхнім працям особливої цінності.

У середні віки державна бюрократія і церква - єдині посадові ієрархії, в рамках яких була можлива соціальна мобільність (це знаходить відображення в роботах Августина, Фоми Аквінського, П.Абеляра, А.Кентерберійського).

У Новий час до проблеми чиновництва звертається відразу ряд авторів, наприклад Н.Мак'явеллі зосередив увагу на величезній ролі чиновництва у формуванні ідеології державності. Прихильники утопічного соціалізму прагнули показати можливість створення суспільства без чиновництва або мінімізувати його соціальну роль у русі соціальних спільнот (Т.Мор, Т.Кампанелла, Р.Оуен, А.Сен-Симон, Ш.Фур'є).

Прихильники договірної теорії суспільства (Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо) вважали, що можна ліквідувати недоліки чиновництва, поставивши їх під контроль громадянського суспільства. У роботах Г.В.Ф.Гегеля, Дж.С.Мілля, Г.Спенсера чиновництво розумілося як невід'ємний атрибут держави.

У класичному марксистському вченні чиновництво розглядається як замкнуте корпоративне співтовариство в державі з особистим, корисливим інтересом, який неодмінно передбачає відтворення всієї соціальної системи відчуженої праці. У розумінні В.Леніна чиновництво - "паразит" на тілі суспільства, знищити який можливо шляхом виборності влади, а також постійного контролю та нагляду.

Проблематика чиновництва досліджується в роботах з елітології Г.Моски, В.Парето, Р.Міхельса, які вважали існування чиновників результатом нерівності в суспільстві (поділ на керуючих і керованих).

Довідка

Слово "чиновник" у Росії є досить давнім, але в церковному побуті воно означало не людину, а книгу, по якій священнослужителі відправляли церковну службу (від слова "чин", тобто "порядок").

Світське вживання старого терміна і похідного від нього нового - "чиновництво" для "позначення всієї цивільно-працівницької корпорації" взагалі, спостерігається в Росії тільки на початку XIX ст.

Передбачалося, що слово "чиновник" має означати "і діяча, і упорядника", і адміністратора, і законника. І це було б якомога більш доречним, проте в мовній практиці знову стався збій, і під словами "чиновник", "чиновництво" стали розумітися тільки нижчі і середні представники цивільної службової ієрархії.

Особи, які займали в ній високе становище, позначалися іншим словом - сановники, вони ніби піднімалися над масою чиновництва і цим несправедливо виводилися з неї.

Державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою унаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, а апарат управління - функцію реалізації цієї політики. Державна служба сформувалась під впливом інтенсивного розвитку державного управлінського апарату, становлення і вдосконалення адміністративно-правових відносин, соціально-економічних і політичних змін. На різних етапах історичного розвитку суспільства під поняттям "державна служба" мали на увазі притаманні цим етапам специфічні інституції влади. В міру історичного розвитку державна служба ускладнюється, удосконалюється, перетворюючись поступово в цивілізовану професійну форму здійснення функцій держави. Більш-менш розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою і апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі.

Історичний досвід свідчить, що процес створення професійної державної служби як особливого правового, соціального, економічного, організаційного, культурного інституту охоплює тривалий проміжок часу і зумовлюється загальними закономірностями розвитку суспільства й держави, сутнісними рисами історичних форм держави, їх завданнями і функціями.

Розвиток державної служби тісно пов'язаний з розвитком державного механізму і функцій держави, існуючим між ними взаємозв'язком. Функції держави реалізуються за допомогою державного механізму, разом з тим від функцій держави залежить структура державного механізму, вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності органів держави, визначають організаційну структуру державного управління та вимоги до державних службовців. Первісно, за рабовласницької та ранньофеодальної монархії, функції державних органів виконували переважно окремі посадовці без штату чиновників або з дуже обмеженим штатом. У XIV-XV ст., у зв'язку з формуванням централізованих станово-представницьких монархій з'являються органи державного управління з досить значним апаратом. За патріархального типу політичного панування (М.Вебер) цей апарат формується не за принципом ділової компетенції, а на основі особистої відданості. Вірність монарху є основою і для просування по службі.

Кардинальні зміни в розвитку державної служби були зумовлені початком індустріальної фази розвитку людської цивілізації, яка збіглася з переходом від станово-представницьких до абсолютистських монархій. Для абсолютистських монархій були характерними централізація управління, створення єдиного, ієрархічно побудованого і розгалуженого державного апарату. Наприкінці XVIII ст. у країнах Європи почали інтенсивно формуватися місцеві органи державної влади. Законодавчі й найважливіші судові функції, як і раніше, були зосереджені в центральних органах влади, але поточні питання поступово передаються у відання локальних органів, у тому числі й судів, що формувалися переважно з представників місцевої знаті і заможного бюргерства. Як наслідок у центрі й на місцях формується професійна бюрократія як певний соціальний прошарок, що з часом набуває значної ваги у суспільстві.

Довідка

Побудову професійного державного апарату у Франції започатковано Наполеоном у 1798 р., у Великобританії - реформами Маколея (1834 р.), доповіддю Норткота - Тревел'яна, представленою парламенту в 1854 р.

Унаслідок змін в економічній сфері і переходу до індустріального суспільства формуються нові вимоги до управлінців. Для якісного виконання державних функцій у нових суспільних умовах виникає потреба у спеціальних знаннях, особливо в таких галузях, як право, економіка, облік тощо. Державна служба стає все більш професійною і орієнтується не тільки на задоволення потреб монарха або аристократії, а й на врегулювання загальнодержавних справ, надання послуг населенню. Відповідно до цього змінюються й саме ставлення до державних осіб, вимоги до формування складу державних установ. Серед умов, що визначають придатність до державної служби, на перше місце висуваються не тільки і не стільки походження, а природні здібності, працьовитість, досвід, освіта державних службовців. Запорукою просування по службовій ієрархії стає рівень освіти.

Це зумовлює створення системи спеціального навчання державних службовців: з 20-30-х рр. XVIII ст. у провідних університетах Німеччини і Австрії розробляються спеціальні програми, орієн-

товані на підготовку адміністративних кадрів для органів державної влади. У багатьох країнах впроваджуються система конкурсного відбору, вступні іспити перед прийомом на державну службу. Зокрема, у Данії і Пруссії з XVIII ст. були запроваджені іспити для претендентів на посади державних службовців, вони мали скласти два іспити, які давали можливість оцінити їхні знання та здібності. Це був важливий крок на шляху становлення професійної державної служби, оскільки завдяки йому значно підвищувалася якість роботи всього державного механізму.

Незважаючи на недоліки, які залишалися від минулих часів (окремі посади були спадковими; система патронату закривала дорогу до державної служби людям без рекомендацій; не всі відомства мали чітко окреслені функції; існувала необмежена можливість підкупу та купівлі посад; були відсутні соціальні гарантії для державних службовців; переважав колегіальний спосіб ухвалення рішень, який не давав змоги встановити персональну відповідальність тощо), поступово основною вимогою до управлінських кадрів стає професіоналізм. Під впливом гуманістичних ідей Просвітництва службовець починає розглядатися не як особа, що обіймає певну посаду при монаршому дворі, і його особистий слуга, а як служитель держави, відповідальний за свою діяльність не особисто перед монархом, а перед певною державною суверенною владою.

Надалі реорганізація державного апарату відбувалася в трьох основних напрямках і стосувалася змін: в організаційній структурі державного управління; в умовах добору та призначення посадових осіб; у правовому статусі службовців.

Довідка

У 1883 р. у США був прийнятий закон Пендлтона, що дістав назву "Закон про цивільну службу". Прийняття цього документа започаткувало законодавче оформлення сучасного інституту цивільної служби. Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і зберігає чинність у США і в наш час.

Створення ієрархічно побудованого і розгалуженого державного апарату призвело до зростання з кінця XVIII ст. обсягів документообігу, а це, у свою чергу, - до збільшення чисельності канцелярських службовців і посилення їхньої ролі в системі державного управління. До кандидатів на ці посади висувалися все більш високі освітні і професійні вимоги. Такий підхід передбачав формування нового неполітичного персоналу, який, незважаючи на начебто технічний характер роботи, досить швидко підняв свій статус у системі управління, оскільки від нього значною мірою залежала якість оформлення і "проходження" документів. Проте не існувало чіткого розмежування між вищими та нижчими державними службовцями, що потребувало відповідного врегулювання. Це було досягнуто за рахунок встановлення відмінності, яка регламентувалася категоріями посад, а надалі - й системою чиновницьких рангів. Розподіл за посадами стосувався здебільшого поділу функцій стосовно вироблення політичної стратегії та виконання рутинної канцелярської роботи. Такий поділ став у майбутньому основою створення і розвитку системи рангування в державній службі і підставою для організації службової кар'єри. Встановлення в 1705 р. для працівників державного апарату Пруссії системи рангів знаменувало перетворення її в найсуттєвіший показник статусу державного службовця і засіб організації його кар'єри, відкривало працівникам адміністративного апарату можливість просування по службі.

З метою соціального захисту державних службовців була запроваджена постійна достатня зарплата та система пенсійного забезпечення, коли службовцю після звільнення зі служби за віком надавалося грошове утримання. У разі смерті чиновника пенсія призначалася родині. Це було досить важливе рішення, яке гарантувало надійне соціальне й економічне становище тих, хто був відповідальним за державну політику та її реалізацію, забезпечувало привабливість державної служби. У 1790-1810 рр. у Франції було створено для окремих груп службовців пенсійний фонд, який формувався шляхом відрахувань з регулярної платні. Такі заходи з часом були реалізовані в багатьох країнах Європи.

Ці зміни зумовили перетворення державної служби на професію практично в усіх країнах, однак вони ще не були уніфіковані в єдиний кодекс правил, який би забезпечував підґрунтя для подальшого розвитку системи рангів, нормування заробітної плати і пенсій, а також захищав би службовця від безпідставного звільнення з посади.

Високий освітній та професійний рівень чиновників, зростання їх впливу в суспільстві і пов'язана з ним самосвідомість при значній залежності від волі керівника установи, чиновника

вищого рівня вимагали визначення ступеня їх підпорядкованості та правового захисту. Вперше на законодавчому рівні процес проходження державної служби був урегульований у королівстві Баварія в 1805 р., в подальшому такі закони були прийняті в усіх європейських країнах.

Загальна концепція державної служби, яка склалася до кінця XIX ст., фактично існує й сьогодні. Сучасні моделі її побудови остаточно сформувалися під впливом демократизації державного управління. Державна служба все більше переорієнтовується на забезпечення потреб населення. Тим самим долається відчуження громадян від державного апарату, створюється обстановка соціального партнерства, що сприяє стабілізації суспільства, його розвитку на справді демократичній основі.

3.2. Виникнення та організація служби на українських землях у період середньовіччя (XI-XVII ст.)

Зародження державності у східних слов'ян у середині IX ст. і необхідність реалізації політичної влади та функцій держави зумовили виникнення державної служби. Звичайно, природа державного ладу кожного з державних утворень, які існували на українських землях, визначала зміст діяльності державних органів та осіб, які виконували функції держави через систему цих органів.

З виникненням Давньоруської держави органи суспільного самоврядування, такі як народні збори, рада старійшин, поступово втрачають своє значення, і на перше місце в управлінні виходить влада князя та його оточення, передусім дружинників. Проте в IX-X ст. у суспільстві ще продовжували панувати родоплемінні відносини. Феодалізація перебувала в зародковому стані, оскільки в умовах перехідного суспільства перші князі не створювали власних доменіальних володінь, не жалували земель своїй дружині, яка спочатку жила на повному утриманні на княжому дворі. Князь в основному сам, спираючись на дружину як елементарний апарат управління, виконував нескладні на той час функції держави: був воєнним вождем і визначав зовнішню політику, обкладав вільне населення даниною і збирав її, чинив суд.

Велике значення мали адміністративна, військова, судова, релігійна реформи Володимира Великого, які завершили перетворення Давньоруської держави на ранньофеодальну монархію. Великий князь мав законодавчу, судову владу, контролював службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Виконання цих повноважень забезпечували княжі та земські службовці.

Урізноманітнення функцій держави зумовлювало розростання управлінського апарату. Десяткова система управління (з тисяцькими, соцькими, десяцькими), яка виросла з військово-дружинної організації, змінюється двірцево-вотчинною системою управління. За цією системою управління державою поєднувалось з управлінням княжим двором. Особисте і державне в цьому разі розглядалося як єдине ціле. Усі важелі управління державою концентрувалися у дворі великого князя. Двірцево-вотчинне управління виникло раніше, ніж в інших руських землях, у Галицько-Волинському князівстві.

Приблизно із середини XII ст. утворюється княжий двір як структура державного управління, який об'єднував у своєму складі представників різних соціальних страт: від найближчого оточення князя, вищих урядовців (печатника, тисяцького, радників), великих бояр і воєвод до двор'ян і слуг. Усі вони були на княжій (державній) службі й були об'єднані особистими неформальними зв'язками. Довгий час двір не був достатньо структурованим, а урядовці не мали чітко визначених посад і окреслених функцій. Діяльність княжого двору охоплювала всі сфери життя держави. Усі посадовці, особливо вищого рангу, тривалий час виконували свої обов'язки де-факто, адже їхні посади не були за ними закріплені законодавчо чи якимось інакше.

Це відповідало реаліям політичного життя в середньовіччі, яке змушувало государя часто давати доручення не певним особам, а тим, хто був під рукою. Щоправда, вже в другій половині XII ст. джерела називають осіб (зазвичай бояр), за якими часом закріплювалися певні обов'язки, найчастіше військового чи дипломатичного характеру.

Поступово відбувається розподіл, уточнення виконуваних ними функцій, устанавлюється їх відносна спеціалізація. У період феодальної роздробленості ця структура державного апарату продовжувала розвиватися в нових умовах. Вищими посадовими особами в апараті центрального управління князівств і земель були двірські, конюші, стольники. Будучи двірськими чинами, вони керували певною галуззю управління всього князівства. З числа бояр і дружинників князь

призначав для управління окремими територіями посадників, тисяцьких, воєвод. У мирний час усі ці урядовці виконували адміністративні, поліцейські і судові функції, але у воєнний час вони ставали начальниками військових сил. У їхньому підпорядкуванні перебували тіуни, вирники, отроки, дитячі, мечники та інші особи, які допомагали представникам князівської адміністрації здійснювати адміністративні та судові функції на місцях. Характерною рисою управління залишалася система "кормління", за якої частина прибутків від волостей спрямувалася на утримання апарату.

Найбільш впливовим у цьому апараті був дворський. Це був керуючий князівським двором, і він очолював, по суті, весь апарат управління княжого домену. Дворський супроводжував князя в його походах за межі князівства, часто замість князя виконував суддівські функції, був "за суддю княжого двору" і як такий входив до складу боярської думи. Тисяцький стояв у княжому дворі лише на один щабель нижче від дворського і вважався другим у придворній ієрархії. Зазвичай тисяцький командував "малою дружиною" княжого двору, військовим контингентом, що завжди був під рукою в государя. Важливу роль відігравав "печатник" - хранитель княжої печатки, один з найвищих чинів двору государя. Він видав князівською канцелярією, охороняв князівську скарбницю, яка водночас була і князівським архівом. Подібні посади в той час були відомі й у Європі під назвою "канцлер". Ще однією значною фігурою княжого двору був стольник, який відповідав за своєчасне надходження доходів з князівських земель і був наділений відповідними повноваженнями з управління князівськими землями.

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського для організації управління державою була запозичена існуюча система управління. Причому запозичувалася не тільки сама структура адміністративного управління, а й зміст владних повноважень кожного з представників цієї влади. Фактично Україна складалася з великих удільних, майже самостійних князівств, державно-політичний зв'язок яких з центральною владою обмежувався визнанням васальної залежності і обов'язком брати участь у військових заходах.

Визначення

Сюзерен (фр. *suzerain* від старофр. *suserain*) - великий феодальний правитель, влада якого базувалася на васальному підпорядкуванні йому дрібніших феодалів, що одержують від нього право на частину землі у його володіннях (феод) чи утримання з неї.

Васалітет (фр. *vassalite*, від лат. *vassus* - "слуга") - система ієрархічних відносин між феодалами. Полягає в особистій залежності одних феодалів (васалів) від інших (сюзеренів).

За такого федеративного устрою Великого князівства Литовського практично не було центрального виконавчого апарату, крім осіб, які контролювали виконання землями їх зобов'язань перед великим князем. Унаслідок домінування натурального оподаткування, особливо в XIV-XV ст., великий князь просто не мав змоги утримувати великий штат управлінців на розкиданих землях країни.

У міру ліквідації удільних князівств великокнязівський двір перебирав їх функції на себе, що призводило до його зростання. Якщо в першій третині XIV ст. чисельність дворян навряд чи перевищувала кілька сотень осіб, то вже в XV ст. вона зросла до 1,5 тис., а в XVI ст. - до 2,5 тис. осіб. Відповідно виникала потреба в появі нових посад: маршалків, двірських, чашників тощо. З'явившись як двірські, ці посади поширилися на всю державу.

Остаточою державний апарат Великого князівства Литовського склався в другій половині XV ст. і поділявся на центральний, який безпосередньо управляв урядом, і регіональний, завданням якого було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях. До центральної частини апарату належали близько 35 урядів, які за організацією можна поділити на три групи: військовий апарат, канцелярію великого князя і двірські посади.

Центральною фігурою був маршалок земський, який заміщав князя на засіданнях Паниради за його відсутності. Його заступником був маршалок двірський, який був проводирем дворян, що служили при великокняжому дворі. Наступною значною фігурою був канцлер, до компетенції якого належало складання важливих державних документів, ведення дипломатичних переговорів. У нього ж зберігалася і велика державна печатка. Заступником канцлера був підканцлер, посада якого була введена тільки в 1556 р. Він завідував менш важливими державними

справами і був хранителем малої державної печатки. Важливими фігурами були земський і двірський підскарбії, які завідували фінансами держави й особистою казною князя.

На чолі війська стояв гетьман земський (пізніше він став називатися великим гетьманом), а на чолі найманого війська - гетьман двірський (пізніше - польний гетьман). У мирний час гетьман не мав ніякої влади і взагалі не опікувався військом. Його обов'язки починалися тільки після оголошення мобілізації і формування війська силами місцевої адміністрації. Під час військових дій його влада була необмеженою, йому ж належав і суд над тими, що провинилися незалежно від їхніх чинів і звань. При гетьманах були земський і двірський хорунжі, які носили і охороняли корогви.

На початку XVI ст. відбувається уніфікація адміністративно-територіального поділу Великого князівства Литовського. Основною адміністративною одиницею ставало воєводство, яке ділилося на повіти (староства), а ті, у свою чергу, - на волості.

У системі місцевої адміністрації воєвода займав центральне місце. Він призначався великим князем практично на необмежений термін, відповідав за збирання державних і великокняжих податків, формування війська, оборону своєї території, творив вищий суд. Повіти (староства) очолювали старости, які не лише виконували функції державних службовців, а й стежили за станом великокняжого господарства, яке перебувало на його території. Вони також збирали податки, мали право суду, відповідали за постачання ратників у військо. Їх помічниками були возні, на яких покладалося виконання судових рішень, спостереження за перебігом судового процесу. На чолі волості стояв волосний староста, якому підпорядковувся волосний писар. Вони стежили за своєчасною сплатою податків, громадським порядком і т. ін.

У литовській державній практиці поширеним було обіймання однією людиною відразу кількох посад. Наприклад, князь Костянтин Острозький був одночасно великим гетьманом, воєводою троцьким, старостою вінницьким і брацлавським. Така ситуація пояснювалася передусім економічним базисом, на якому трималися ці посади. Оскільки у Великому князівстві Литовському, як і в інших країнах середньовіччя, централізованого фінансування не існувало, то кожен урядовець, який тримав територію, утримувався за рахунок місцевих прибутків. Здебільшого литовські можновладці сприймали своє призначення на керівництво тією чи іншою областю як можливість одержати прибутки.

У середині областей діяли свої внутрішні посадовці: справці, намісники, городничі, каштеляни, маршалки, децькі, вижи, увязчи, осмніки та ін. Вони слідували переважно за збором податків, ремонтом шляхів і укріплень. Кадри на ці посади воєводи і старости зазвичай поповнювали зі свого оточення.

Після Люблінської унії 1569 р. і утворення Речі Посполитої найважливішими владними інститутами держави, яка складалася з двох федеративних частин - Корони Польської та Велико-го князівства Литовського, були Король, Сейм і Сенат (як складова частини Сейму й водночас Королівська рада). Їх доповнювали земські воєводські та повітові сеймики. Саме ці вищі органи влади обирали або призначали державних урядовців країни різних рівнів. У межах усієї країни налічувалося близько 40 тис. різних службових і титулярних посад-"урядів".

Місьцеве управління в межах Київського, Волинського, Брацлавського, Подільського, Руського, Белзького та Чернігівського воєводств, поділених на повіти, як і раніше, зосереджувалося в руках воєвод, каштелянів, старост та інших міських і земських посадових осіб: міського старости, який видав судом над шляхтою у кримінальних справах; земського підкоморія, який розв'язував межові спори; судді, підсудків; земського писаря та ін. Староста, посада якого ставала довічною, сам підбирав собі помічників: підстаросту, бургграфа тощо. Всі місцеві державні уряди посідала шляхта, чисельність якої в українських землях становила близько 2,5%.

Якщо проаналізувати майновий стан урядовців, то наприкінці XVI - у першій половині XVII ст. провідні посади в українських воєводствах посідали магнати - Замойські, Любомирські, Калиновські, Потоцькі, Фірлеї, Конєцпольські та ін. Так, Даниловичі (пізніше Конєцпольські) утримували посаду корсунського і чигиринського старости, Жолкевські (пізніше - Потоцькі) - переяславського і брацлавського, Казановські - черкаського і богуславського, Струсі (пізніше - Ласці) - вінницького й овруцького, Любомирські - білоцерківського старости.

Саме політичне й економічне вивищення незначної кількості магнатів над іншими станами і групами, що існували на українських землях Корони Польської, і стало однією з головних причин революційного вибуху 1648 р., який очолив гетьман Б.Хмельницький.

Таким чином, в умовах формування та становлення феодальних відносин у добу середньовіччя на українських землях утворювався розгалужений апарат управління, який поєднував у собі родові традиції та приватно-публічні відносини. Протягом 800 років на українських землях діяли різні системи управління: десяткова (військово-адміністративна модель) і двірчево-вотчинна (публічно-приватна модель) та існували відповідні службові відносини, а саме сюзеренно-васальні, або договірні.

3.3. Організація служби в добу Гетьманщини (XVII-XVIII ст.)

Створення ефективної системи управління можливе тільки за умов гармонійного поєднання власного історичного досвіду, який формувався під впливом певних світоглядно-ментальних особливостей українського народу, та врахування найкращого світового досвіду. Така послідовність у підході до цього визначального цивілізаційного питання має забезпечити збереження і процвітання нації в умовах глобалізації та подальшого загострення кризових явищ. Яскравим прикладом ефективного управління можуть слугувати окремі європейські та східно-азійські країни, які вибудовували свої управлінські структури на основі власних національних традицій.

Визначення

Традиція означає процес передавання від покоління до покоління усталених культурно-побутових особливостей, норм, принципів, обрядів, звичок. Вона втілюється в прагненні чи реалізації світоглядно-ціннісних суспільних орієнтирів і складається з конкретних форм діяльності, які неодноразово підтвердили свою суспільну значущість та особистісну користь.

Нинішні труднощі у розбудові сучасної Української держави частково зумовлені саме ігноруванням власного історичного досвіду. Тому одним із пріоритетів політичної науки та науки державного управління є звернення до вітчизняної інтелектуальної й політичної традиції з метою виявлення та реконструювання теоретичних й історико-культурних основ формування політико-управлінської структури як засіб реалізації повновладдя українського народу.

Першоджерело

"Відомо всім, яку велику вагу має для нас, Козацької нації, гетьманат... за стародавніми правами Козацької нації... вільна елекція гетьманів - це хартія наших вольностей і без цієї елекції ніхто не може гетьманувати...".
Федір Миревич (1754 р.)

Організація служби в новоствореній козацько-гетьманській державі ґрунтувалася на давніх традиціях врядування, в основу якого покладено принцип виборності та колегіальності прийняття суспільно-важливих рішень, успадкований ще з родоплемінних часів. Про те, що слов'яни не управляються однією людиною, а здавна живуть у народоправстві і найважливіші справи вирішують колективно, писали ще візантійські та арабські хроністи IV-V ст.

Довідка

Політичний режим Гетьманщини XVII-XVIII ст. поєднував у собі елементи як прямої, так і опосередкованої демократії та базувався на полково-сотенному адміністративному устрої.
Українська держава середини XVII - XVIII ст. ґрунтувалася на традиційних республікансько-демократичних засадах Війська Запорозького, успадкованих від попередньої Княжої доби, коли вічові збори вирішували найважливіші питання життя конкретної громади.

Політичний устрій і принципи формування відповідних інститутів руського/українського населення з давніх часів визначали засади врядування. На момент становлення Козацької держави усі політично активні стани українського суспільства мали демократичні за формою, виборні інститути врядування. Органи шляхетської демократії давали відчуття певної співучасті у політичному житті країни. Магдебурзьке право й козацьке самоврядування створювали певні можливості для самостійного розв'язання власних проблем. Традиційні форми самоврядування існували й у найчисленнішого прошарку українського суспільства - селянства - у формі копних судів, де судьями виступали обрані громадою найстарші та авторитетні односельці.

Визначення

Врядкування - вироблення у колегіальний спосіб, із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади, суспільно важливих рішень та делегування певних повноважень для реалізації цих рішень однієї чи кількох обраних зі свого середовища особам.

Отже, набуття і реалізація владних повноважень у тогочасному українському суспільстві базувалися на цілком усталеній традиції, згідно з якою і формувалися відповідні інститути та служби молодій Козацькій державі.

Очоловав уряд і виконавчу гілку влади гетьман, який за традицією набував владних повноважень у результаті виборів на Загальній чи Генеральній раді. Скликати раду та головувати на ній міг сам гетьман або вища старшина в особі найвпливовішого з них - генерального обозного, який в ієрархічній драбині старшинських урядів стояв найближче до гетьмана. Уряд військового обозного був відомим на Запорозжжі з початку XVII ст. До його функціональних обов'язків входило керування Генеральною військовою артилерією, її матеріальне забезпечення, підбір і представлення для затвердження гетьманом та генеральною старшиною відповідного її штату - осавула, хорунжого, писаря, пушкаря, гармашів та ін. На його службу покладалося й ведення реєстру козацького війська. Інколи як наказний гетьман він виступав начальником окремих козацьких формувань та заступав гетьмана під час його відсутності в країні. Нерідко генеральні обозні очолювали повноважні посольства до закордонних правителів.

Таку саму роль, як і генеральний обозний у військових справах, у цивільних справах відіграв генеральний писар, який за своїми обов'язками стояв найближче до гетьмана і був найбільше посвячений у справи поточної внутрішньої та зовнішньої політики. Військовим клейнодом генерального писаря була державна печатка. На службу генерального писаря покладалося керівництво зовнішньою політикою держави. Іноземні спостерігачі завжди називали "українського канцлера" другою після гетьмана особою в Козацько-Гетьманській державі. Часто після складання обов'язків генерального писаря відбувалося переміщення на уряд генерального судді та на полкові посади. На цю службу обирали осіб, які мали певний канцелярський досвід.

Писар очолював спеціальну Генеральну військову канцелярію - один з традиційних для самоврядної практики запорозького козацтва інститут, який займав чільне місце в структурі влади нововиниклої держави. В ній працював значний штат канцеляристів - усі з освітою та знанням кількох мов. Сфера їхньої діяльності була досить широкою. Їх направляли в Скарбову та Похідні військові канцелярії, канцелярію Генерального військового суду, в різного роду комісії здебільшого для розгляду скарг про розмежування земель, в полкові та сотенні канцелярії, перекладачами в дипломатичні місії тощо.

Потреби в ефективному державному управлінні зумовили необхідність створення мережі місцевих полкових канцелярій. Роботу цих канцелярій організував полковий писар, якому підпорядковувався штат канцеляристів. На них покладалися підготовка різних документів, що виходили з канцелярії, ведення книг з поточного діловодства, де фіксувався зміст офіційної документації, а також робилися копії гетьманських універсалів. Завдяки високому рівню освіти уряд залучав їх до загальнодержавних справ, виконання яких вимагало широкої ерудиції і систематичних знань, насамперед у галузі юриспруденції. Середовище військових канцеляристів було одним із джерел формування старшинської еліти.

Здавна у Війську Запорозькому існувала і служба військового судді, який розглядав і виносив вироки у цивільних справах. Для вирішення карних справ скликала суддівська колегія - Генеральний військовий суд, в якому головував гетьман або один із генеральних суддів. Поширеною була практика виїзних колегій Генерального суду. Часто генеральні судді виконували різноманітні доручення гетьмана, зокрема дипломатичні, та функції наказного гетьмана у військових походах. Здебільшого увінчувала службову кар'єру козацької старшини служба генерального судді.

Про службу генерального підскарбія відомо з часів гетьманування Б.Хмельницького, але постійною вона стає лише з 1728 р. До його функціональних обов'язків входили питання оподаткування, організація зберігання натуральних зборів, визначення дозорців по полках, установлення термінів сплати податків та контроль за їх надходженням до Генерального військового скарбу. Оскільки найбільші прибутки надходили від зборів з млинів, митниць, перевозів та торгівлі, генеральний підскарбій саме цьому приділяв найбільшу увагу. Він видавав дозволи на будівництво нових млинів та контролював дотримання правил користування ними.

Охарактеризовані вище служби генеральних старшин - обозного, писаря, судді, а в пізніші часи - і підскарбія належали до складу "вищої" групи службовців гетьманського уряду. До складу "нижчої" генеральної старшини входили генеральні осавули, хорунжий та бунчужний. В ієрархічній драбині Козацько-Гетьманської держави перша група стояла вище за полковників, але були випадки, коли хто-небудь з цих старшин очолював полковницькі уряди.

Призначення на полковничу службу відбувалося в основному із середовища "нижчих" генеральних старшин. Оскільки генеральні осавули отримували більшу, ніж, скажімо, генеральні судді царську платню, то їх можна віднести до "вищої" групи урядових службовців.

На відміну від першої групи службовців з генеральної старшини, бунчужний і хорунжий мали чітко визначені обов'язки. Генеральний хорунжий охороняв військову корогу (стяг, прапор), а бунчужний - гетьманський бунчук, що в урочисті моменти виносилися перед козацьким військом. Служби генеральних бунчужного та хорунжого з'явилися в середині XVII ст. і тривалий час існували як суто церемоніальні посади. У перші десятиліття існування Гетьманщини ці службовці згадуються як чини двірські - "гетьманський бунчужний, хорунжий", але згодом особи, що їх обіймали, були зобов'язані завжди перебувати при гетьмані для виконання різних доручень - командувати окремими військовими командами та підрозділами, проводити судові розслідування, засідати в Генеральному військовому суді, бути присутніми при виконанні судових вироків та різних дипломатичних місій. Загалом ці службовці були жорстко прив'язані до виконання чітко обумовлених функціональних обов'язків і тривалий час ієрархічно ці посади не входили до складу генеральних старшин. Про невисокий статус цих служб свідчить розмір річної платні, передбаченої угодою з російським царем 1654 р., згідно з якою генеральному бунчужному платили 50 золотих польських. Це дорівнювало платні полкового писаря чи хорунжого, що поступалася не лише платні полковників, а й полкового осавула, писаря Генерального військового суду і навіть сотнику.

Але ця посада слугувала своєрідним трампліном для успішного просування службовою драбиною в Козацько-Гетьманській державі. Досвід, набутий на цій службі, давав можливість з часом переміститися на посади в полковницьких урядах, урядах генерального хорунжого чи генерального осавула, і навіть генерального обозного. Як правило, на цю посаду призначалися козаки, що перед тим перебували на невисоких посадах полкової чи сотенної старшини.

Генеральні осавули опікувалися переважно військовими справами. Вони значно частіше, ніж інша генеральна старшина, призначалися командирами окремих частин козацького війська. На цю посаду загалом призначалися полковники. У мирний час, генеральний осавул частіше, ніж інші генеральні старшини, виконував різного роду поліцейські функції, проводив судові розслідування та організовував виконання вироків Генерального військового суду. Він активно залучався й до виконання дипломатичних місій. Під час проведення генеральних рад генеральні осавули виступали як розпорядники.

Загальною для всього складу генеральної старшини була прерогатива спільної разом з гетьманом участі в управлінні країною. Генеральній старшині належало також право доповідати гетьману про справи державної ваги. Творці Конституції 1710 р. прагнули закріпити цю функцію як виняткову прерогативу генеральних старшин, яким належало й право законодавчої ініціативи.

З другої половини XVII - початку XVIII ст. посісти старшинські уряди можна було через традиційну процедуру обрання на Генеральній або Старшинській раді та гетьманське призначення. Згідно із січовою традицією врядування під час нових виборів гетьмана увесь склад генеральної старшини йшов у відставку. Однак більшість генеральних старшин зберігали за собою свої посади. Владу втрачали лише ті з них, хто скомпрометував себе перед російською владою, яка все активніше втручалася в українські справи, або надто тісно був пов'язаний з попереднім, уже скинутим гетьманом.

З посиленням ролі і значення старшинської верстви в управлінні країною прерогатива призначення на генеральні уряди переходила до Старшинської ради. У цьому разі можливі були два варіанти: затвердження Старшинською радою кандидатури, призначеної гетьманом, або ж вибори старшинським зібранням.

Наступ російського абсолютизму на автономні права Гетьманату у XVIII ст. призвів до того, що після 1709 р. гетьман мав право призначати на генеральні посади лише спільно зі старшиною, і то лише отримавши на це попередній дозвіл царського уряду. До виконання своїх

обов'язків обраний на службу генеральний старшина приступав після затвердження результатів виборів царем. Царський указ 1721 р. узаконював положення, за яким гетьман спільно з генеральною старшиною та полковниками обирали лише двох претендентів на вакантні генеральні уряди, з яких російський уряд і здійснював призначення з відповідною грошовою оплатою їхньої діяльності.

З розмірів річного жалування можна зробити висновок, що перша (або вища) група генеральних старшин - гетьман, генеральний писар, генеральний осавул та обозний Генеральної військової артилерії, генеральний суддя, гетьманський бунчужний - займали у цьому сенсі привілейоване щодо решти старшин становище і конкуренцію їм тут створювали лише полковники. Згодом генеральний обозний піднявся по службовій драбині, посівши друге після гетьмана місце.

Довідка

Згідно з договором Війська Запорозького з царем 1654 р. на оплату генеральному писареві передбачалася 1000 золотих польських, генеральним осавулам і обозному Генеральної військової артилерії - 400, генеральним суддям - 300, генеральному бунчужному - 50, писареві Генерального військового суду - 100, хорунжому Генеральної військової артилерії - 50, полковникам - 100 ефимків, полковим осавулам - 200 золотих, полковим хорунжим і писарям по 50, сотникам - 100 і рядовим козакам - 30 золотих.

Аналіз діяльності генеральних і старшинських рад, а також механізмів реалізації указів і розпоряджень гетьмана свідчить про те, що кістяк адміністративної системи Гетьманату становили старшини, які посідали полковницькі уряди. Насамперед саме полковники чисельно переважали в питомому складі вищих старшин, яких гетьмани закликали до участі у найважливіших нарадах. Саме вони, а не генеральні старшини, тримали в руках механізми реалізації ухвал. Крім того, у безумовній важливості позицій саме полковників переконують і стратегії службового зростання цієї категорії службовців. У своїй діяльності кожен полковник спирався на полкову старшину, склад якої практично дублював склад гетьманського уряду - полковий обозний, полковий суддя, полковий осавул, полковий писар і полковий хорунжий.

У свою чергу, модель адміністративного устрою полку дублювалася на сотенному рівні, де владні повноваження виконував сотник, спираючись на сотенну старшину - сотенного осавула, сотенного хорунжого та сотенного писаря, а також курінних отаманів, які здійснювали безпосереднє управління козацькими громадами сотні.

Важливе місце серед козацьких службовців сотенного рівня посідав інститут городского отамана, функціональні обов'язки якого передбачали прерогативи адміністрування в полковому центрі або гетьманській резиденції, без втручання у військові питання. Службу городского отамана обіймали старшини, які або перед тим обіймали високі посади в службовій ієрархії Війська Запорозького, в числі їх і уряди полковників та генеральної старшини. В ієрархії козацької старшини ці службовці йшли відразу ж після сотника полкової або першої міської сотні, перед отаманами курінними та іншою сотенною старшиною.

Допоміжним органом низової адміністрації були місцеві ради, які скликалися старшиною для обговорення і вирішення найважливіших військових, адміністративних та судових справ.

Загалом організації служби в часи Козацької держави (Гетьманщини) приділялося багато уваги, оскільки складна політична ситуація ставила особливо високі вимоги до питань реалізації владних повноважень, які за традицією набувалися в демократичний спосіб - через обов'язкову процедуру виборів. Водночас військова обстановка диктувала необхідність прийняття оперативних рішень, що на практиці вимагало швидкої ротації командного складу. Тому на полковництво та важливі уряди полкової старшини гетьман все частіше призначав самостійно чи за згодою Старшинської ради. Вища старшина не мирилася з тенденцією до перебрання цієї важливої функції гетьманами до своїх рук. Спираючись на підтримку російського уряду, вона домоглася, що вже до "Переяславських статей" 1659 р. було внесено положення про те, аби гетьман "без ради и совіту всей черни" не призначав на полкові уряди та не скидав з них. А у відомих "Пактах та конституціях" 1710 р., відомих як Конституція П.Орлика, права гетьмана значно обмежувалися, а політичний устрій держави визначався як станова виборна гетьманська монархія парламентського типу. Цей факт обмеження влади Гетьмана в "Пактах і Конституціях" 1710 р. оцінюють як значну перемогу старшини в боротьбі з авторитарними тенденціями.

ями в управлінні. "Бендерська конституція 1710 р. була безперечною перемогою козацької аристократії".

Першоджерело

"Отож ми, старшина, Кошовий Отаман і Все Військо Запорозьке, укладаємо договір з Ясновельможним Гетьманом і постановляємо в акті обрання його Ясновельможності, навечно зберігати у Війську Запорозькому такий закон, щоб у нашій батьківщині першість належала Генеральній старшині як з огляду на її високі служби, так і у зв'язку з постійним перебуванням при Гетьманах...".

П. 6. Пактів і Конституцій Законів та Вольностей Війська Запорозького

У такий спосіб була відновлена і задекларована на майбутнє традиція парламентаризму, в якій старшині як тогочасній національній еліті відводилася найактивніша роль в управлінні державою.

Таким чином, особливістю еволюції політичної системи Гетьманщини було те, що Українська держава лише дуже короткий час існувала як самодостатній політичний організм. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, задекларована в Переяславсько-Московському договорі 1654 р., швидко трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, а політична автономія Гетьманату поступилася місцем адміністративній, за якої зберігалася самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонування українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій. У цьому плані роль служб в управлінні суспільним розвитком Гетьманщини під тиском політичної системи Російської імперії хоч поступово і втрачала свій авторитет та значення, але продовжувала залишатися відносно самостійним і важливим інструментарієм управління.

3.4. Історія утворення "Табеля про ранги". Служба в органах державної влади в українських губерніях Російської імперії

Після ліквідації автономії України наприкінці XVIII ст. на неї були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу. Імперське законодавство про державну службу почало формуватися з петровською модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, внаслідок чого значно зросла роль правильно організованої ("регулярної") держави в житті суспільства. Початком перетворення державної служби в Росії було скасування міщництва у 1682 р. Спробою встановити нову систему чинів був проект Статуту про службове старшинство бояр, окольничих, думних людей за 34 статтями, розроблений за царювання Федора Олексійовича (1676-1682). Перші кроки з підготовки Табеля про ранги датуються початком XVIII ст., хоча основна робота здійснювалася у 1719-1722 рр. Збирання матеріалу покладалося на Іноземну колегію, яка вивчала законодавство про чини Англії, Франції, Голландії, Данії, Пруссії, Швеції, а також враховувала існуючу російську практику. Табель про ранги складається з двох частин: власне табеля і 19 пунктів до нього, в яких містяться пояснення документа і викладаються основні принципи державної служби.

До уваги

"Табель про ранги" зазвичай розглядається дослідниками в контексті петровських перетворень, і це цілком справедливо, оскільки, задумавши реформувати неперворотку країну "на західний лад", Петро I взяв за основу передусім структуру зарубіжних армій. Так виник "Табель про ранги", який і визначав становище державних службовців у Росії з 1722 по 1917 р.

Табель про ранги, затверджений Петром I 24 січня 1722 р., вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, - на статську і придворну. Відповідно виділялися чини: військові, статські та придворні. Новий чиновний поділ виходив з принципу службової вислуги і змінив старий поділ дворян на чини думні (бояри, окольничі, думні дворяни, думні дяки; всі вони засідали в Боярській думі - вищому дорадчому органі при царі), столичні (стольники, спальники та ін., включаючи дворян московських), провінційні (дворяни і діти боярські по "городах", тобто по повітах). Табель про ранги поділив також службовців на дві групи: табельне чиновництво та канцелярських службовців.

Усі чини поділялися на 14 рангів (класів), починаючи з XIV (нижчого) і закінчуючи I (вищим). Призначення військових, військово-морських і цивільних чинів на службу здійснювалося згідно з їх класом. Замість старого порядку заміщення посад в армії і державному апараті - за ступенем знатності - запроваджувався новий - за особистими заслугами, здібностями, досвідом тощо. Табелі про ранги з деякими змінами діяв до початку XX ст.

Табелі про ранги встановлював зверхність військових чинів над цивільними: якщо на військовій службі вже XIV клас (фендрік) надавав право на спадкове дворянство, то в цивільній службі таке право набувалося чином VIII класу (колезький асесор). Чини поділялися на обер-офіцерські (до IX класу), штаб-офіцерські і генеральські; чини вищого генералітету (I-II класи) виділялися окремо. Встановлювалося відповідне звернення до них: "ваше благородіє" для обер-офіцерів, "ваше високоблагородіє" - для штаб-офіцерів, "ваше превосходительство" - для генералів і "ваше високопревосходительство" для чинів I-II класів.

Становлення системи цивільного чинонадання в Росії в основному було завершено указом Олександра I від 1 серпня 1801 р. Оскільки на відміну від армії цивільне чиновництво комплектувалося значною мірою за рахунок недворянських елементів, то питання регулювання складу чиновників посідало помітне місце в діяльності уряду. Це зумовлювалося і тим, що запровадження в Табелі про ранги одночасно датської і німецької системи чинів і класів, в якій перевага віддавалася чину, а не посаді, було пов'язане з певними складнощами, оскільки на відміну від військової служби в цивільній надання чинів не лімітувалася кількістю вакансій.

Це призводило до того, що при відкритті вакансій на більш високі посади, як правило, було кілька кандидатів, які мали відповідні чини. Переважне право на посаду мав старший у чині, а при рівності чинів - старший за часом його надання. Оскільки цивільні чини набувалися переважно за вислугою років, то їх отримання ставало майже автоматичним. Цим, як вважалося, забезпечується певна незалежність чиновника від його безпосереднього начальника.

Подальше унормування пов'язане із законами від 14 жовтня 1827 р. про порядок вступу на державну службу і від 25 червня 1834 р. - про порядок подальшого надання чинів. Обидва закони мали враховувати ту важливу обставину, що на цей час чиновництво значною мірою продукувало само себе. Діти чиновників отримували прийнятні права вступу на державну службу. Частка помісних дворян у складі цивільного чиновництва зменшувалась, почасти і через зростання загальної чисельності управлінців. Уряд вбачав ідеальне вирішення проблеми організації цивільної служби в тому, щоб, з одного боку, забезпечити заміщення усіх нижчих вакансій, а, з другого - відкрити шлях до посад середнього і вищого рівнів виключно для спеціально підготовлених осіб, переважно з числа спадкового дворянства.

Указ "Про канцелярських службовців цивільного відомства" 1827 р. встановлював чотири категорії осіб, які користувалися правом державної служби: перша - спадкові дворяни, друга - діти особистих дворян, купців першої гільдії, духовенства, третя - діти нижчих канцелярських службовців, які не мали класних чинів, четверта - особи, що не мали права на цивільну службу, але були прийняті на неї до видання вказаного закону. Щоб отримати перший класний чин, для кожної категорії встановлювалися різні терміни вислуги - відповідно 2, 4, 6 і 12 років. Згідно з "Положенням про порядок надання чинів у цивільній службі" 1834 р. для перших трьох категорій вислуга скорочувалася до одного, двох і чотирьох років за умови освітнього цензу.

Положення 1834 р. встановлювало два види надання чинів - загальний і за відзнаку (для останнього передбачалося скорочення термінів вислуги). В першій половині XIX ст. приблизно 90% чиновників чини надавалися за вислугою років і 10% - за відзнаку по службі. Станове походження враховувалося тільки при отриманні чину колезького асесора (VIII кл.), що давав право на спадкове дворянство. Для недворян строк вислуги для його отримання збільшувався незалежно від наявності освіти.

Щоб отримати чин статського радника (V кл.), лише вислуги років і освітнього цензу було замало. Для цього ще вимагалось, по-перше, щоб чиновник як мінімум 10 років служив з "ревностью и усердием", по-друге, щоб у числі різних посад, у крайньому разі два роки, він дійсно заміщував місце радника, прокурора або начальника якоїсь експедиції, які перебували за штатом. Крім того, вимагався відгук начальства, в якому вказувалися "відмінні заслуги", які мав кандидат. Надання чинів вище статського радника було можливим виключно за особистою волею імператора, а не за вислугою років.

У 1832 р. було укладено "Звід статутів про службу цивільну", який поділявся на "Звід статуту про службу за визначенням від уряду", "Звід статуту про службу по виборах" і "Звід статуту про пенсії та одночасові допомоги".

У другій половині XIX ст. були внесені певні зміни у порядок проходження державної служби. Законом від 9 грудня 1856 р. "Про терміни надання чинів по службі цивільній" були скасовані пільги за вислугою років залежно від освіти. Встановлювалися загальні для всіх терміни вислуги: у XIV-IX кл. - по три роки в кожному, в VIII-VI кл. - по чотири роки. Разом з тим було збережено правило призначення при вступі на службу в той клас, на який давало право закінчення того чи іншого навчального закладу та успіхи в навчанні. Підвищувалися також вимоги для отримання спадкового дворянства: тепер воно набувалося після отримання чину VI класу (полковника), а по цивільному відомству - IV класу (дійсного статського радника).

Подальше впорядкування державної служби продовжувалось і в 1886 р., після оприлюднення "Положення про особливі переваги цивільної служби у віддалених місцевостях, а також у губерніях Західних та Царстві Польському", "Статутів емеритальних кас цивільного відомства" та інших актів. "Положення..." виокремлювало імперські особливості державної служби в західному регіоні імперії, а "Статути..." та інші акти встановлювали нові форми пенсійного забезпечення державних службовців. Завдяки цим і попереднім законодавчим актам державна служба набула правового оформлення, зміст якого правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час виконання державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, будучи наділеними при цьому необхідними повноваженнями і правами.

Лише наприкінці 1906 р. під впливом революційних подій був виданий закон, за яким перший класний чин надавався незалежно від станової належності. На зміну встановленого порядку, вказувалося в законі, надання першого класного чину залежить від здобутої освіти. Канцелярських службовців, які мали середню освіту, відносили до першого розряду, а тих, які не мали вказаної освіти, - до другого.

На Україну дія Табеля про ранги була поширена у 1785 р. разом з "Жалуваною грамотою дворянству", яка зрівняла козацьку старшину й українську шляхту з російським дворянством. Характеризуючи державну службу у дев'яти українських губерніях, слід зазначити, що основною адміністративною установою губернії вважалось губернське правління, очолюване губернатором. До складу правління входили віце-губернатор, радники, губернський прокурор та ін. Всі основні справи губернського правління зосереджувалися в канцелярії. Губернському апаратові підпорядковувалася повітовий апарат управління, головну роль у якому відігравав нижній земський суд (з 1837 р. - земський суд), очолюваний земським справником.

Стосовно системи місцевого управління варто звернути увагу на велике значення дворянських корпорацій, якого вони набули згідно із законом "Установлення про губернії" від 7 листопада 1775 р. і "Жалуваною грамотою дворянству" 1785 р. Їх органи мали вирішальне значення не тільки в дворянських станових справах, але і в загальному управлінні губернією. Засновуючи інститут виборної служби, Катерина II намагалася з її допомогою перерозподілити владу між центром і периферією, а, залучаючи до влади місцеву знать, зняти напруження, яке виникло між місцевим дворянством і монархом. Спираючись на місцеву еліту, їй вдалося утвердитися на набутих територіях, проникнути у всі верстви суспільства та мобілізувати людські й матеріальні ресурси в державних інтересах, а також за її допомогою отримати недорогий місцевий апарат.

Тож служба по виборах, хоча й перебувала дещо в тіні, якщо порівнювати її з призначуваною від уряду, посіла досить вагоме місце в житті губерній. Губернський і повітовий апарат формувалася значною мірою з числа місцевих дворян: до третини губернської і до половини повітової адміністрації заміщувалися за вибором дворянства. До цих посад, крім вже згадуваних земських справників і голів земських судів та їх засідателів, належали голови палат кримінального і цивільного суду, засідателі цих палат, совісний суддя.

Згідно з "Установленням про губернії" губернські установи мали складатися з 75 штатних чиновників. Протягом першої половини XIX ст. кількість чиновників постійно зростала. Так, у Катеринославській губернії за X ревізією 1858 р. нараховувався вже 861 чиновник.

Умовно чиновництво можна поділити на чотири групи. До вищої ланки (першої групи) державних службовців належали губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, голови

палат кримінального та цивільного суду, губернський предводитель дворянства, які відповідно до "Табеля про ранги" мали чини III-V класів. Другу групу адміністративного апарату становили радники губернських установ, поліцеймейстери, городничий, губернський прокурор, судді (VI-VIII класів). Найчисленнішою була третя група - IX-XIV класів, яка займала найнижчі виконавські посади в губернському апараті та на повітовому рівні. До четвертої групи належали канцелярські службовці, які не мали класних чинів: копіїсти, підканцеляристи, канцеляристи, що виконували здебільшого технічну канцелярську роботу.

Щодо управління кадрами цивільної служби, то воно, як і військової та придворної служб, з 1722 р. зосереджувалося у Герольдмейстерській конторі Сенату. У 1800 р. у зв'язку з розширенням обсягів роботи вона стала самостійним підрозділом, а пізніше була перетворена у Департамент герольдії Сенату. З 1836 р. справи по нагляду за службою чиновників зосереджуються у I відділенні власної його імператорської величності Канцелярії (далі - Канцелярія). Кожні півроку (з 1851 р. щорічно) губернатори подавали сюди атестації осіб, які вступили на службу. У 1846 р. створюється Інспекторський департамент при I відділенні в Канцелярії, покликаний, як зазначалося в указі Миколи I, стати інструментом "власного керівництва нашого" цивільними чинами "у повному їх складі".

Довідка

- Наприклад: 1. "Про невиконання указів, приписів, і законних службових вимог".
2. "Про перевищення влади і протизаконної бездіяльності".
3. "Про протизаконні вчинки посадових осіб у разі зберігання і управління ними майном, яке довірено їм за службовими повноваженнями".
4. "Про службовий підлог".
5. "Про неправосуддя".
6. "Про хабарництво і здирництво".
7. "Про порушення правил входження на посаду і залишення її" тощо.

Із заснуванням Інспекторського департаменту верховна влада зосередила у своїх руках усі питання добору, розподілу, службової кар'єри чиновників, створила свого роду загальноросійське управління кадрів цивільного відомства. Через нього проходили справи про прийняття на службу усіх класних чиновників, призначення на посади, заміщення вакантних місць, надання чинів, оформлення відпусток, звільнення зі служби, подання на нагороди, оформлення пенсій тощо.

Система органів управління державною службою включала також кадрові підрозділи міністерств і відомств, до компетенції яких входили службові питання чиновників VII-XIV класів. На місцях право клопотання і надання чинів за вислугу років до V класу включно, а також подань про призначення або переміщення на інші посади належало губернаторам і губернським установам.

У середині XIX ст. система управління корпусом державних службовців змінюється. Спочатку з відання Інспекторського департаменту у 1852 р. були вилучені губернські чини і чиновники судових палат VIII-XIV класів, а в червні 1858 р. він взагалі був ліквідований з переданням завідування службою губернських чиновників до VII класу включно губернським установам. Призначення, переміщення, звільнення чиновників V-VI класів передавалося міністрам і головноуправляючим. При цьому питання про надання чинів I-IV класів, як і раніше, залишались прерогативою верховної влади. Всі питання щодо надання чинів зосереджувалися в Департаменті герольдії Сенату, тобто відновлювався порядок, який існував до 1846 р.

У 1894 р. створюється спеціальний комітет про службу чинів цивільного відомства, робочим органом якого став новостворений Інспекторський відділ. Канцелярії. Остаточо його функції були визначені в 1895 р.: за ним зберігалися справи чинів IV-VI класів. Чиновники I-III класів призначалися, звільнялися і нагороджувалися верховною владою за поданням відповідних міністрів, а питання стосовно чиновників VII-XIV класів вирішувалися в губернських установах.

3.5. Служба в органах державної влади в українських регіонах Австрійської імперії

Інкорпорація західноукраїнських земель до складу Австрійської імперії у 1772 р. збіглася в часі з першою хвилею в ній модернізаційних реформ. Багатонаціональна Габсбурзька монархія до середини XVIII ст. являла собою, за словами О. Субтельного, хисткий, слабко скоординований конгломерат, у якому бракувало сильних централізованих установ, необхідних для уніфікації управління. Імператриця Марія-Терезія (1740-1780) усвідомлювала необхідність про-

ведення реформ для збереження держави. Вони базувалися на ідеях освіченого абсолютизму і мали на меті шляхом посилення державної централізації надати поштовх розвитку імперії та не допустити її відставання від основного суперника - Пруссії. Долаючи запеклий опір місцевого дворянства, Марія-Терезія вжила низку заходів щодо зміцнення органів центральної влади, а також створила канцелярії місцевої влади. Щоб заповнити посади в них, вона збільшила чисельність бюрократичного апарату. У результаті сформувалася бюрократична система управління, що спиралася на елітну касту професійних посадовців і отримала назву камералізму.

Норми функціонування бюрократичного механізму були введені як "канцелярський стиль" викладання на юридичному факультеті. Численні закони і розпорядження, як, наприклад, установлення несумісності посад і підробітків чи заборона близьким родичам бути підлеглими і керівниками, регулювали службове та приватне життя чиновників. Важливими також були: введення рангового принципу (1786), що забезпечував старшому за посадою службовцеві перевагу над молодшими, незважаючи на походження, та залежність кар'єри службовця від юридичної освіти (1800), що зробило чиновництво більш професійним.

Абсолютна влада в державі належала імператорові (цісарю), який здійснював керівництво за допомогою цілої низки органів влади і управління. До березня 1848 р. налічувалося 10 придворних рад і головних управлінь. Їх керівники були найближчими радниками монарха у справах своїх відомств. Усі сфери суспільно-політичного життя узгоджувалися й регулювалися загальними конференціями всіх шефів у присутності монарха. 1814 р. ці придворні органи управління було підпорядковано Державній раді. Органи імператорського управління мали величезний штат чиновників.

У Галичині австрійський уряд скасував інститут польських шляхетських сеймиків, і патентом 13 червня 1775 р. був створений галицький становий сейм у Львові з дуже обмеженою компетенцією, фактично дорадчий орган при губернаторові. Керівником краю вважався губернатор, який призначався імператором і наділявся широкими повноваженнями. При губернаторові діяло губернське правління, до складу якого входили департаменти, що відали окремими галузями управління.

Губернаторство складалося з губернатора, президента або віце-президента, кількох радників двору, кільканадцяти радників губернаторства, нижчого канцелярського персоналу. Керували роботою департаментів начальники, якими зазвичай ставали старші й досвідченіші радники. У департаментах виконувалася підготовча робота, рішення ухвалювала президія, що складалася з губернатора, керівника губерніального бюро (включало окремі дирекції - протоколювання, реєстрації актів, обслуговування; штат перекладачів - двох із польської, одного з румунської, одного з української мови та ін.), віце-президента і радників двору. У 1809 р. налічувалося 9 департаментів.

До 1848 р. губернаторами призначалися виключно австрійці. Особи, які обіймали посади галицьких губернаторів, належали до вищих щаблів австрійської бюрократії. Серед них були як представники аристократичних родин, так і вихідці з чиновницького середовища, що зробили стрімку дипломатичну або військову кар'єру. З огляду на походження найвищим злетом Галицького губернаторства було призначення ерцгерцога Фердинанда д'Есте, сина Фердинанда Габсбурга й онука Марії-Терезії. Більшість галицьких губернаторів були відкликані з посади, що відповідало австрійській практиці ротації кадрів. Практично всі галицькі губернатори малий безпосередній доступ до цісаря і членів правлячої династії. Чимало з них до Галичини мали практику керування іншими провінціями, а в останні десятиліття перед Весною народів почастишали призначення губернаторами осіб, які починали державну службу на рядових посадах у Галичині.

Територія Галичини спочатку була поділена на шість циркулів у межах колишніх польських воєводств (Белзький, Краковський, Люблінський, Подольський, Сандомирський і Червоно-Руський), що, в свою чергу, поділялися на 18 дистриктів. У 1782 р. двоступеневість було ліквідовано і залишився поділ на 18 циркулів (Бережанський, Бохенський, Вадовицький, Жешувський, Жолкевський, Злочевський, Коломийський, Львівський, Перемишлянський, Самборський, Сандецький, Станіславський, Стрийський, Сяноцький, Тарновський, Тернопільський, Чортківський, Ясловський). З 1786 до 1849 р. до складу Галичини як 19-й циркул входила Буковина.

Компетенція галицьких циркулів була унормована патентом від 22 березня 1782 р., який узагальнив попередню практику. Центральна влада надала циркулам доволі широкі повноваження, за винятком суперечливих справ, які мали розглядати суди, та із застереженням, що дії циркулів можна оскаржувати в губернаторстві. Компетенція циркулів ділилася на 5 ресортів:

rorilare (міграція населення, статистика), militare (рекрутація, постій), sotterciaie (рільництво, торгівля, промисел, шляхи сполучення), saterale (податки й мита), politicit (нагляд над духовенством, публікація законів і розпоряджень, поліція, освіта, врегулювання суперечок між селянами і землевласниками). Зосередження в циркулах таких різнорідних повноважень не означало, що вони з ними справлялися. Роль циркулів зводилася до поточної роботи за розпорядженнями вищої влади, діяльність в інших напрямках, передусім щодо господарського розвитку, була незначною.

Циркули очолювали окружні старости, до компетенції яких належали всі адміністративні та поліційні справи, нагляд за торгівлею, промисловістю, призов на військову службу тощо. Штат циркулу був невеликий - 10-12 осіб (староста, 3-4 комісари, секретар, 2 діловоди, один або більше практикантів і 2 кур'єри). Основну частину поточної канцелярської роботи, зокрема підготовку звітів для губернаторства, виконували секретарі. Ця посада вважалася перехідною до циркулярного комісара, тому особи, які її обіймали, часто змінювалися. Старостів і комісарів призначав імператор, а всіх інших - староста.

У Галичині наприкінці XVIII ст. налічувалося 3 тис. службовців, але тільки 250 з них були місцевого походження. З 18 окружних старост у 1783 р. був тільки 1 українець і 1 поляк, з 62 циркулярних комісарів - 10 (16%) поляків. Усі інші за походженням були німцями, чехами, італійцями. Одна з основних причин цього полягала в тому, що умовою обіймання чиновницької посади в Галичині наприкінці XVIII - у першій половині XIX ст. було володіння німецькою, латиною і будь-якою слов'янською мовою. До середини XIX ст. адміністративний апарат зріс до 40 тис. чиновників.

За конституцією 1849 р. землі Австро-Угощини поділялися на коронні краї, які замінювали колишні губернаторства. У Буковині крайовий начальник називався крайовим президентом, а в Галичині - намісником. Організаційну структуру і повноваження намісництва у нормували закони 1852 і 1868 рр. Найважливіші рішення мали ухвалюватися колегіально, на засіданнях ради (адміністративні суперечки, скарги на нижчі органи, підписання контрактів, надання концесій, накладання штрафів і стягнень, більші видатки). Однак намісник особисто відповідав за весь перебіг урядування, і рішення ради не мало для нього зобов'язувального характеру.

Намісник уважався особистим представником цісаря в провінції, представляв його на урочистостях, репрезентував інтереси уряду в сеймі, призначав нижчих чиновників і подавав на затвердження цісареві чи міністерству кандидатури на вищі посади, керував усією адміністрацією провінції, наглядав за органами управління, виконував доручення цісаря чи міністерств. Маючи право законодавчої ініціативи і представлення цісареві рішень сейму, намісник міг протегувати чи гальмувати законопроекти, впливати на результати виборів.

До компетенції намісництва належало ведення всіх справ у межах повноважень міністерств: внутрішніх справ, віросповідань і освіти, крайової оборони, сільського господарства (згодом - новоутворених міністерств залізниці та громадських робіт), а також міністерств державної скарбниці і торгівлі у спеціально передбачених ділянках.

Апарат намісництва називали "політичною адміністрацією" провінції. Він поділявся на департаменти, очолювані радниками намісництва та їхніми заступниками. Кількість департаментів у другій половині XIX ст. коливалася від 8 до 17. До складу апарату намісництва ввійшли чиновники, що мали титули радників намісництва I і II класу, урядові радники, санітарний референт, старости й ряд службовців. У 1873 р. радників намісництва I класу було замінено на радників двору і додано секретарів намісництва; у 1886 р. введено посаду віце-президента. У 1913 р. до штату Галицького намісництва входили: намісник, 2 віце-президенти, 4 радники двору (у тому числі 2 - для намісництва, 1 - для Крайової шкільної ради, 1 - для старост), 36 радників намісництва (19 - для намісництва, 12 - для старост, 4 референти для шкільних справ), 84 старости (10 - для намісництва, 2 - для Крайової шкільної ради, 1 - від міністерства сільського господарства, 71 - для старост). Ці особи утворювали вищу адміністративну владу в провінції.

Крім того, у намісництві працювали: 36 секретарів, 160 повітових комісарів, 86 службовців і 120 практикантів. До штату входили керівники і службовці департаментів: санітарного, технічного, ветеринарного, бухгалтерії, дирекції допоміжних органів управління, комісії: регулювання рік, дисциплінарної, аграрної та деяких інших. Усього перелік задіяних у Галицькому намісництві чиновників різних рангів напередодні Першої світової війни налічував понад 600 прізвищ.

Абсолютна більшість із них були польськими, хоча траплялись і німецькі (належали нащадкам німецьких чиновників, які залишилися в Галичині й полонізувалися), а також доволі рідко - українські (урядником намісництва був, наприклад, старший син Олександра Барвінського Володимир, однак він рано помер, тому не можна стверджувати, чи вдалося б йому зробити політичну кар'єру). У переліку рядових службовців намісництва нерідко траплялися й відомі прізвища заможних польських землевласників, сини яких розпочинали просування щаблями державної служби.

У процесі децентралізаторських перетворень зазнав істотних змін адміністративний устрій Галичини. Замість циркулів у 1846 р. були створені 74 повіти на чолі зі старостами. Повітові старости підпорядковувалися Галицькому намісництву. Компетенція повітових старост визначалася розпорядженням 1853 р., яке було чинним майже до розпаду Австро-Угорщини. Будучи виконавчою інстанцією вищих державних установ, причому не тільки суто адміністративних, а й фінансових, військових, торговельних тощо, староства мали широкі повноваження у вирішенні різних господарсько-адміністративних питань. До їх компетенції належали нагляд за діяльністю органів громадського самоврядування, адміністративне управління в економічній сфері (зокрема контроль за збиранням державних податків), у галузі народної освіти, охорони здоров'я, поліції, організація виборів до громадських рад, місцевої повітової ради, сейму й парламенту, деякі питання адміністративного й цивільного судочинства. Повітових старост призначав міністр внутрішніх справ за пропозицією намісника.

Старостами переважно ставали представники середньозаможної польської шляхти, які цілком об'єктивно розуміли цю посаду як вершину своєї чиновницької кар'єри. Зазвичай це були люди, здатні поступатися певними моральними принципами, ладні виконувати за вказівкою згори охоронні функції і навіть порушувати задля цього закон, тобто виконувати "чорну" роботу, від якої намагалися дистанціюватися представники вищого ешелону польських політиків із числа магнатів. Тому повітові старости не користувалися повагою ні серед українських, ні навіть серед польських громадян. Найвищого рівня напруження між українськими політиками й повітовими староствами досягало під час виборів.

У цілому на території Галичини австрійська бюрократична система створила розгалужений адміністративно-бюрократичний апарат, що нараховував близько 40 тис. чиновників. Вони заповнили численні німецькомовні канцелярії і здійснювали владу над населенням Галичини, що становило в середині XIX ст. близько 2,5 млн осіб.

Закарпаття, яке разом з Угорщиною увійшло у 1526 р. до складу Австрії, мало свої особливості організації управління і державної служби. Вся територія Угорщини поділялася на 71 жупу (область). Закарпатські землі склалися з чотирьох жуп: Бережанської, Мармарошської, Ужгородської та Ужанської, якими управляли жупани, що призначалися королем. Жупи поділялися на комітати й їх одноіменні органи управління з 30-40 осіб (окружні начальники, серетарі, касири, землеміри, збирачі податків та ін.). На відміну від Галичини й Буковини, Закарпаття не було виділено в окремий коронний край. У 40-х рр. XIX ст. канцелярії, що здійснювали політичне керівництво, очолювали наджупани, а виконавчі функції перейшли до піджупанів, які підпорядковувалися наджупану, а також міністерству внутрішніх справ.

Таким чином, становлення державної служби в Габзбурській імперії відбувалася за європейським принципом розрядності, тобто на умовах освітнього цензу з формуванням інституту кар'єрного зростання. Поряд із цим чиновницька система Австрійської імперії значно відрізнялась від подібної системи в Російській імперії. Ці відмінності полягали ось у чому.

1. Наявність крайової системи державного управління, яка формувала певну автономність управлінських процесів у крайових осередках.

2. Формування крайової виборної представницької системи державної влади. Персональний склад представницьких органів влади долучався до системи державної служби.

3. Сформованість системи місцевого самоврядування, посадовці якої теж належали до системи державної служби.

4. Домінування національного принципу формування крайового чиновництва.

3.6. Інституціоналізація державної служби в період національного піднесення (1917-1920 рр.)

У період національно-визвольних звершень 1917-1920 рр. в Україні була інституціоналізована власна державна служба. Велику роль у становленні державної служби та державно-службових відносин відігравав попередній досвід правового регулювання цих відносин у Російській та Австро-Угорській імперіях. Відповідним чином у Росії діяв звід статутів про цивільну службу від 1832 р. Він містив у собі 4 документи: Статут про службу за визначенням від уряду; Положення про особливі переваги цивільної служби в певних місцевостях, губерніях західних і царства польського; Статут емеритальних кас цивільного відомства; Статут про пенсії та одноразові виплати. Крім того, з 1864 р. були засновані земські самоврядні органи, які також мали власний адміністративний апарат управління на губернському та повітовому рівнях. З 1870 р. було поновлено на українських землях міське самоврядування, яке також мало відповідний склад посадових осіб (виборних та призначуваних) міської думи та управи.

Звістка про падіння царського режиму досягла Києва 13 березня 1917 р. За кілька днів представники найголовніших установ і організацій міста утворили Виконавчий комітет, що мав утримувати порядок і діяти від імені Тимчасового уряду. 17 березня була створена Центральна Рада. В умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду 23 червня Центральна Рада видала І Універсал, який репрезентував Центральну Раду як вищий представницький орган українського народу. Реалізацію висунутих у І Універсалі положень було покладено на перший "уряд" автономної України - Генеральний Секретаріат, утворений 29 червня 1917 р. Його очолив Володимир Винниченко, який одночасно виконував обов'язки генерального секретаря внутрішніх справ. Уряд мав, з одного боку, звітувати перед Центральною Радою, а з другого - затверджуватися Тимчасовим урядом Росії.

До Генерального Секретаріату входили такі генеральні секретарі: генеральний писар П.Христюк, секретарі: військових справ С.Петлюра, міжнаціональних справ С.Єфремов, фінансових справ Х.Барановський, земельних справ Б.Мартос, судових справ В.Садовський, харчових справ М.Стасюк, освітніх справ І.Стешенко, пошт і телеграфів М.Шаповал.

Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради покладалося на Комітет УЦР, який у липні 1917 р. було перейменовано на Малу Раду. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні й тимчасові комісії. Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства. Від рівня її організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень центру до місцевих рад і населення республіки. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії та бібліотеки. Загальний відділ мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано інформаційний орган "Редакція Вістей Центральної Ради", а господарському відділові підпорядковувалася друкарня. Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом.

29 липня Генеральним Секретаріатом був підготовлений Статут Вищого Управління України, що мав унормувати відносини між двома урядами, а також стати правовою основою діяльності українських органів влади. Проте цей державно-правовий документ був відхилений Тимчасовим урядом, натомість 17 серпня з'явилася видана Петроградом "Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні". Згідно з цією Інструкцією Генеральний Секретаріат є органом Тимчасового уряду, а не Центральної Ради - вищого органу народного представництва України. Відповідно остання фактично перетворювалася на якийсь дорадчий, приватний орган при Генеральному Секретаріатові, позбавлений законодавчих прав.

Згідно з Інструкцією майже вдвічі скорочувалася чисельність генеральних секретарів, новий уряд позбавлявся найважливіших сфер державної діяльності - військової, продовольчої, судової, транспортної, поштової.

Поступово виробилися методи і форми праці щодо підготовки постанов, рішень і законів, ужито низку заходів щодо підвищення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію

Центральної Ради, а з формуванням Генерального секретаріату й канцелярії в усіх секретаріатах; діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською мовами; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правовими актами; створено Секретаріат генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації "Від Генерального Секретаріату України" ультимативно підпорядкував собі всі державні й адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України.

7 листопада Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової частини демократичної республіки Росія. Фактично ж за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді це поклало початок нового етапу в історії України - руху до створення незалежної держави. 22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям за винятком генеральних секретарів заборонялося "одночасно бути і членами Центральної Ради", а також було визнано "принципально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах".

25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон "Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР", в якому, зокрема, зазначалося, що до часу, поки не буде сформовано Федеративної Російської Республіки і створено її Конституцію, виключне і неподільне право видавати закони для УНР належатиме Центральній Раді. Проте за цим законом залишалися чинними всі попередні закони та постанови, які мали силу на території УНР, також діяли всі державні установи, які були в Україні до 7 листопада. А всі особи, які займали посади на державній службі до 7 листопада, залишалися на своїх місцях.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд делегував частину повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні 1917 р. практично наново міністерствах кожний товариш народного міністра мав власну канцелярію. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд намагався розв'язувати централізовано, вдаючись іноді й до реквізицій потрібних засобів. Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної посади, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалося на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато загального й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Навіть більше того, до останнього дня існування "першої" УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акта, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою - Центральною Радою - і вищою виконавчою - Генеральним секретаріатом (Радою народних міністрів) - владою. Звісно, це ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади.

Крім того, Центральна Рада не прийняла жодного нормативно-правового документа, який унормував би статус державної служби та державно-службових відносин в Україні протягом 1917-1918 рр.

29 квітня 1918 р. була проголошена Українська Держава, яка змінила Українську Народну Республіку. Період Української Держави 1918 р., особливо з позицій державного управління, є маловивченим. Кардинально новим у цій добі було становлення абсолютно протилежної моделі державного управління, яка сформувалася за Центральної Ради (перехід від парламентської до президентської республіки). Главою держави та виконавчої влади був Гетьман Павло Петрович Скоропадський (1873-1945 рр.).

У добу Української Держави 1918 р. було зроблено чимало для державного будівництва. За різними оцінками, було прийнято близько 400 нормативно-правових актів, різних за стату-

сом, для врегулювання нових суспільних відносин. Щодо цього в історії несправедливо забуто прогресивний внесок Української Держави в загальний процес державотворення.

Стосовно визначення статусу, місця та ролі державної служби в ті часи потрібно зазначити, що ці питання вирішувалися досить системно та професійно. Був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів, а також спеціальний орган, який був відповідальний за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі.

Варто зауважити, що такого змісту систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбулась лише в добу гетьманату П.Скоропадського.

Не можна залишити поза увагою питання кадрового забезпечення виконавчих структур. Згідно з розпорядженням Гетьмана, яке викладено у "Грамоті", були звільнені з посад, що є абсолютно логічним, тільки міністри та їх заступники. Всі інші співробітники апаратів міністерств, при їх бажанні, залишалися на своїх робочих місцях. Безумовно, слід зазначити, що Гетьман, Голова Ради Міністрів та міністри намагалися залучати (здебільшого це їм вдалося) професіоналів та спеціалістів зі значним життєвим та управлінським досвідом. Більше того, самі вищі урядовці, на той час становили своєрідну управлінську еліту, приміром: Ф.А.Лизогуб, О.Ф.Рогоза, М.П.Василенко, Б.А.Бутенко, С.В.Завадський, Г.О.Афанасьєв, А.К.Ржепецький та ін.

Реєстр державних посад. На виконання рішення Малої Ради Міністрів для впорядкування штатної структури та уніфікації Гетьман П.Скоропадський 25 червня 1918 р. підписав за поданням Ради Міністрів Закон "Про нормальний розпис, утримання службовців в центральних урядових установах цивільних відомств". Усі державні службовці поділялись на класи за посадою і пенсійним забезпеченням.

Проаналізувавши штатний розпис посад державних службовців у вищих та центральних органах державної влади Української Держави 1918 р., варто зазначити, що: по-перше, старші фахівці та фахівці мали дуже високі класи посад та оклади, до речі, їх було в кожному міністерстві від 2 до 5 осіб. Вони були дійсно професіоналами й тією аналітичною групою, яка розробляла законопроекти й внутрішньонормативні документи міністерств та відомств. По-друге, урядовці з особливих доручень теж мали високий статус, які здебільшого виконували специфічні доручення міністра або директорів департаментів. Але в основному на них було покладено здійснення ревізійних та контролюючих функцій щодо територіальних підрозділів міністерств. По-третє, урядовці 1-го - 3-го рангів (їх ще називали канцелярськими урядовцями) разом з практикантами, були найнижчою та найбільш численною ланкою в центральному апараті, виконували всю повсякденну та рутинну роботу. І останнє, на наш погляд, дуже позитивним є закріплення таких посад державних службовців, як бухгалтери. Головний бухгалтер міністерства в ієрархічній сходінці займав V клас (клас посади віце-директора департаменту), що свідчило про відокремлення фінансового (бухгалтерського) обліку від покладених на відомство основних завдань та про самостійність й вагомість цього напрямку. З огляду на це доцільним було б, на наш погляд, запровадження в сучасному переліку посад державних службовців України з ранжуванням за категоріями бухгалтерів, які виконують особливо специфічні функції державного управління.

Зв'язок службовця з державою. Так само, як і в наш час, державні службовці повинні були скласти урочисту обітницю, яка була затверджена окремим законом 30 травня 1918 р.

До речі, сам текст цієї обітниці дуже лаконічний та схожий на нашу присягу державного службовця.

Першоджерело

Урочиста обітниця урядовців 1918 р.

1. Урядовці, що на державній службі цивільних відомств Української Держави, а також ті особи, що знов мають вступити на цю службу, повинні дати таку обітницю на вірність Українській Державі: **"Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут"**.

2. Коли особи, як зазначено в 1-му артикулі цієї постанови, відмовляться від урочистої обітниці, то їх не приймається на службу, а ті, що вже мають на службі, звільняються від неї.

Закон Української Держави про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі 30 травня 1918 року ухвалений Радою міністрів і затверджений гетьманом Павлом Скоропадським.

Порядок призначення та звільнення. Відповідно до закону від 24 липня 1918 р. "Про порядок призначення осіб на урядову службу" на державні посади I та II класу призначав лише Гетьман (Голова Ради Міністрів, міністри, Державний секретар та Державний контролер). На посади, що відповідають III класу, призначали згідно з наказом, підписаним Гетьманом та відповідним міністром, скріпленим підписом Державного секретаря. Посади IV класу обіймали згідно з наказом Гетьмана, скріпленим підписом відповідного міністра (директори департаментів, окремих управлінь, головних управлінь, старші фахівці). На засіданні Ради Міністрів кандидатури на державні посади III та IV класів в обов'язковому порядку мали пройти атестацію та узгодження. Лише після ухвали Урядом кандидати затверджувалися на посадах з прийняттям на державну службу. Державні службовці V класу (віце-директори департаментів, головних управлінь, урядовці з особливих доручень, головні бухгалтери, старші фахівці) призначалися згідно з наказом відповідного міністра після затвердження Гетьманом поданих списків кандидатур із службовими характеристиками та рекомендаціями. Службовців VI класу (начальники відділів, урядовці з особливих доручень, фахівці, старші бухгалтери) міністр призначав власноручно, без погодження з вищими інстанціями. Заміщення на посади VII класу й нижче регламентувалися порядком, установленим у кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення з посад усіх класів здійснюється в тому самому порядку, що й призначення.

Започаткування та ведення службово-посадових реєстрів. Накази про призначення і звільнення державних службовців усіх класів передавалися до Державної канцелярії для ведення службово-посадових реєстрів з подальшим опублікуванням у "Державному віснику". В місцевих офіційних друкованих органах публікувалися призначення на посади до місцевих органів виконавчої влади.

Спеціально уповноважений та відповідальний орган. Забезпечення та проведення державної політики з питань державної служби здійснював департамент загальних справ Державної канцелярії (розміщувався по вул. Хрещатик, 38). Напрямами його діяльності було: оформлення та оголошення наказів про призначення на посаду, ведення службово-посадових реєстрів, ведення формулярних списків державних службовців центральних і місцевих державних установ, ведення реєстру всіх державних органів з обов'язковим розписом компетенції та повноважень, затверджених у їх статутах (положеннях у сучасному трактуванні).

Після зречення П.Скоропадського на українських землях з 14 грудня 1918 р. поновлюється Українська Народна Республіка. Її ще називають "другою" УНР. Верховним органом управління стала Директорія на чолі з В.Винниченком. Період Директорії УНР характеризується значною нестабільністю та втратою контрольованої української території. Що стосується питання розвитку державної служби та державно-службових відносин, то 13 жовтня 1919 р. Радою Народних Міністрів був ухвалений "Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів, урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці".

Першоджерело

Форми присяги:

На зміну та доповнення попередніх законів встановити такі форми урочистої обітниці на вірність Українській Народній Республіці.

I. Урочиста обітниця директорії

Ми, Директорія Української Народної Республіки, даємо цю прилюдну урочисту обітницю, що вірно будемо служити Народові України і утвореній ним Українській Народній Республіці, волю синів її, національну, релігійну та горожанську, невпинно боронитимемо, всі сили свої обіцяємо покласти, аби закріпити народно-республіканський устрій України основним законом, організовано виявленій волі народу будемо коритися; в державному управлінні будемо керуватися тільки волею народу на його добробут і благо Республіки, стояти-мом на сторожі її інтересів та скарбів, ні в чому не порушимо її законів, пильно стояти будемо, аби встановлені закони ретельно й справедливо всіма виконувались і правда ні в чому не порушувалась.

II. Урочиста обітниця міністрів

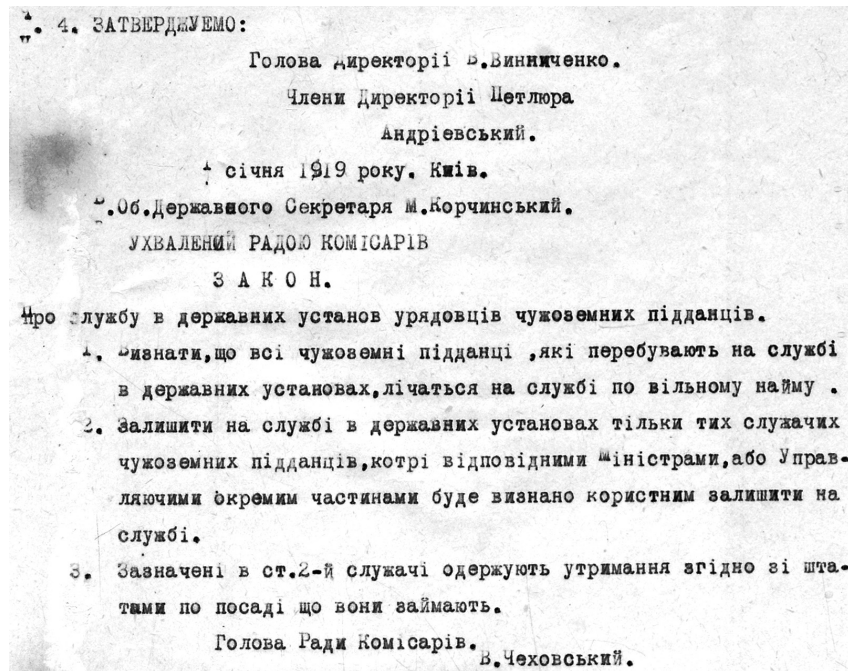
Я, нижчепідписаний, даю цю прилюдну урочисту обітницю, що вірно служитиму Народові України і утвореній ним Українській Народній Республіці та її Верховній Владі. В державному управлінні буду керуватися тільки благом Народу й Республіки, обов'язки свої виконуватиму чесно й сумлінно, пильнуватиму, аби встановлені Директорією закони всіма неодмінно виконувались і правда ні в чому не порушувалась; урядові тайни берегти-му і всіма силами стояти-му на сторожі інтересів Народу та скарбів Української Народної Республіки.

III. Урочиста обітниця урядовців

Я, нижчепідписаний, даю цю прилюдну урочисту обітницю, що буду вірно служити Українській Народній Республіці та її Верховній Владі; покладені на мене правительством, обов'язки служби буду виконувати з повним напруженням сил, чесно і сумлінно, керуючись лише благом Народу й Республіки та законами її, не жалиючи життя для своєї Батьківщини; всяку довірену мені по службі таємницю берігтиму, державне майно оберігатиму і на свою користь нічого проти служби й обітниці не робитиму.

А у січні 1919 р. Директорія УНР затвердила закон "Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців" (див. текст), що абсолютною новацією було того часу.

Першоджерело



18 жовтня 1918 р. українська парламентарна репрезентація скликала у Львові збори всіх українських послів австрійського парламенту, галицького і буковинського сеймів, представників політичних партій, духівництва та студентства Галичини та Буковини. Збори обрали Українську Національну Раду як політичного представника українського народу в Австро-Угорщині, її головою (президентом) став Є.Петрушевич.

Тоді ж був прийнятий і статут новоствореної Української Національної Ради, який постановив взяти владу в свої руки. 9 листопада на засіданні Української Національної Ради було визначено назву держави - Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР). Вона охоплювала близько 70 тис. км² території з 6 млн населення (71% українців, 14% поляків, 13% євреїв). Правда, невдовзі Північну Буковину захопила Румунія, а Закарпаття - Чехословаччина. Все це відбулося зі згоди і санкції Антанти. Таким чином, фактично ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з населенням 4 млн осіб.

У цей самий день Українська Національна Рада сформувала уряд - Державний Секретаріат (або Рада Державних Секретарів), який складався з 14 державних секретарств (міністерств): Міністерства внутрішніх справ (Льонгін Цегельський), Міністерства зовнішніх справ (Василь Панейко), Міністерства фінансів (тимчасово Кость Левицький), Міністерства військових справ (Дмитро Вітовський), Міністерства судових справ (Сидір Голубович), Міністерства торгівлі і промислу (Ярослав Литвинович), Міністерства земельних справ (Степан Баран), Міністерства шляхів (Іван Мирон), Міністерства пошт і телеграфу (Олександр Пісецький), Міністерства праці і суспільної опіки (Антін Чернецький), Міністерства суспільного здоров'я (Іван Куровець), Міністерства освіти (мав бути Степан Смаль-Стоцький, тимчасово - О.Барвінський), Міністерства віросповідання (Олександр Барвінський) та Міністерства публічних робіт (Іван Макух). Головою (прем'єр-міністром) було обрано К.Левицького (у грудні його замінив С.Голубович). Крім того, був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак.

12 листопада 1918 р. була оприлюднена присяга державного секретаря ЗУНР:

Першоджерело **Форма присяги (приречення) державного секретаря ЗУНР**
Я (ім'я і назвище), іменований державний секретар справ ... Західно-Української Держави, прирікаю, що мої з тим урядом получені обов'язки сповнятиму по моему найкращому знанню і згідно з моєю совістю, усі мої сили присвячу для добра моєї Держави та її інтересів берегтиму у всяких відносинах.
12 листопада 1918 р. Львів. - Повідомлення газети "Діло" про складання присяги членами Державного секретаріату ЗУНР.

16 листопада 1918 р. видано "Тимчасовий закон про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки". Відповідно до нього залишалось чинним колишнє, австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям держави. Докладно регламентувалися порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади і управління. На відміну від попереднього розпорядження встановлювалось, що повітових комісарів повинен був призначати державний секретар внутрішніх справ, а вони мали призначати міських і громадських комісарів. Відповідно до закону там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягають затвердженню вищими державними органами. Далі в законі зазначалося, що в усіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а в громадах та містах - громадські й міські ради. Цього ж дня Державний секретаріат на виконання згаданого закону видав розпорядження "Про державну адміністрацію". Таким чином, уже в перші місяці існування ЗУНР на її території були сформовані центральні та місцеві органи державного управління.

Головне ж полягає в тому, що ЗУНР була демократичною, народною державою з пануванням Права, Справедливості, Порядку. Найвищою ж її заслугою, досягненням було об'єднання у січні 1919 р. з Українською Народною Республікою в єдину соборну Українську державу.

Таким чином, незважаючи на складний та суперечливий етап національного піднесення, а особливо в добу Української Держави 1918 р., був започаткований процес формування та становлення інституту вітчизняної державної служби в Україні. Незважаючи на складності, керівництво Української Держави визначило, що без врегулювання цих важливих відносин будувати державу вкрай важко. Досвід попередників ніколи не повинен бути призабутий, а ретельно вивчений і впроваджений у практику.

3.7. Особливості служби державі в радянський період

У радянській Україні не існувало державно-правової організації, яка б мала юридичне визначення державної служби. Проте дослідники радянської доби відзначали наявність державного апарату, під яким розуміли працівників радянських, господарських та інших органів.

Зокрема, І.М.Пахомов вказує на роль радянського апарату і спрямовуючу діяльність комуністичної партії щодо зміцнення цього апарату, поліпшення якості його роботи. Питання державного апарату незмінно стояли на всіх партійних з'їздах, конференціях, пленумах ЦК Комуністичної партії.

Особовий склад державних органів, власне кажучи, і вважався службовим державним апаратом в юридичному розумінні. Державні службовці мали практично здійснювати державні функції у формі планування, обліку, контролю, нагляду, фінансування, встановлення нових правил, забезпечення їх реалізації заходами переконання, а в деяких необхідних випадках - і заходами державного примусу.

Ознаками державної служби вважалася можливість: а) працювати в державній установі або на підприємстві; б) займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Визначення **Посада** - це комплекс установлених законом прав і обов'язків, які надані особі державою для здійснення державних доручень, причому ця посада має своє найменування і зафіксована в спеціально затверджених номенклатурах і штатних розкладах.

Характер і призначення праці службовців у державних установах або на підприємствах відмежовував службу як одну з форм трудової діяльності від діяльності інших осіб. Особливість діяльності державних службовців полягала в тому, що вона прямо і безпосередньо не була пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Основне призначення діяльності державних службовців - забезпечити управління окремими галузями народного господарства, соціально-культурного і адміністративно-політичного життя.

Під радянською державною службою слід розуміти окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави.

Принципами радянської державної служби були: а) служіння державних службовців суспільству; б) виборність деяких службових осіб безпосередньо народом або його представницькими органами - Радами депутатів трудящих; в) змінюваність усіх працівників державного апарату; г) підконтрольність, підзвітність і відповідальність державних службовців перед народом, Радянською державою; д) рівне право трудящих на державну службу незалежно від статі, раси і національності; є) доступність для кожного громадянина всіх без винятку державних посад; є) відсутність будь-яких привілеїв у державних службовців перед робітниками і селянами; ж) відсутність правообмежень у державних службовців, крім тих, які неминуче випливають з характеру виконуваних ними службових обов'язків. Не допускалася сумісна служба в одній установі або на підприємстві осіб, поєднаних родинними зв'язками (батьки, подружжя, сестри, брати, сини, дочки, а також брати і сестри батьків) у тих випадках, коли сумісна робота пов'язана з підлеглистю або підконтрольністю одного з них іншому. Виняток допускається щодо осіб, які займають підконтрольні або підлеглі обирані посади, а також посади викладачів, лікарів та ін.

Державний службовець не міг бути повіреним третіх осіб у справах установ і підприємств, у яких він перебував на службі. Не могли перебувати на службі в радянському державному апараті особи, яким служба була заборонена за вироком суду.

За встановленою в радянському адміністративному праві класифікацією державні службовці поділялися на такі групи: а) допоміжно-обслуговуючий персонал і службовці, які виконують спеціальні роботи; б) службові особи; в) представники влади.

До допоміжно-обслуговуючого персоналу належали державні службовці, дії яких не породжують прямо і безпосередньо жодних юридичних наслідків. Характерною рисою діяльності допоміжно-обслуговуючого персоналу було те, що він мав створювати необхідні умови для успішного виконання роботи іншими працівниками державного апарату. Допоміжно-обслуговуючий персонал мав здійснювати тільки матеріально-технічні операції (підготовка матеріалів, оформлення їх і т. ін.) і працював, як правило, в канцеляріях державних установ.

Державні службовці, які виконували спеціальні роботи в державному апараті (лікарі, інженери, бухгалтери і т. ін.), своїми діями могли встановлювати, змінювати або припиняти юридичні відносини, а характер їхньої діяльності вимагав наявності у них спеціальних знань і навичок, що зумовлював особливості в правовому регламентуванні їх праці.

Службовими особами вважалися державні службовці, які безпосередньо здійснювали в межах своєї компетенції організаційно-владні функції, пов'язані з обов'язками з управління установою, підприємством або окремою його ділянкою, тобто адміністративні, господарські або інші обов'язки, пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення. Службові особи, крім матеріально-технічних операцій, могли встановлювати, змінювати або припиняти правові відносини (зарахування і звільнення працівника, накладання стягнення, видання наказів, розпорядження грошовими і матеріальними засобами, керування роботою нижчестоящих органів і підпорядкованих їм по службі працівників і т. ін. Майстер на виробництві, завідувачий відділом виконкому місцевої Ради депутатів трудящих, ректор університету та інші розглядалися як службові особи.

Серед службових осіб виділялася ще більш вузька група представників влади, яким надавалося право в необхідних випадках вживати заходів державного примусу відносно інших осіб поза певним державним органом.

Радянські державні службовці мали особисті права і обов'язки, які визначалися нормами трудового права. Службові права і обов'язки державних службовців регламентувалися в основному правилами внутрішнього розпорядку, статутами про службу, положеннями про органи державного управління та іншими нормативними державно-правовими актами. В деяких ви-

падках службові права і обов'язки державних службовців установлювалися спеціальними законами, указами, постановами уряду. Обсяг службових прав і обов'язків державних службовців визначався характером посади, яку займав службовець у державному апараті.

Службові права і обов'язки поділялися на загальні і спеціальні. Загальні обов'язки: додержання інтересів народу і соціалістичної держави; боротьба за виконання партійних директив і державно-правових актів; постійне зміцнення соціалістичної законності і підвищення культури управління; додержання державної і трудової дисципліни, охорона соціалістичної власності і прав громадян; зберігання державної таємниці; свідоме і точне виконання покладених на них обов'язків; точне і своєчасне виконання приписів вищестоящих начальників і т. ін.

Спеціальні обов'язки державних службовців мали різний характер залежно від того, в якій галузі суспільного життя відбувається їх діяльність і яке місце займає певний орган у системі державного апарату.

Приклад

Голова Держгіртехнагляду УРСР і його заступники були зобов'язані здійснювати: нагляд за безпечними умовами праці на діючих і тих, що будуються, підприємствах гірничої, нафтової та газової промисловості; гірничо-геологічний контроль за правильністю експлуатації родовищ корисних копалин і застосуванням найбільш ефективних систем їх розробки, за безпекою робіт відповідно до затверджених проектів; видачу дозволів на застосування нових зразків електромеханічного устаткування і контрольовано-вимірювальної апаратури в рудниковому і вибухо-безпечному виконанні, призначених для підземних гірничих робіт, нафтових і газових промислів, а також застосування нових вибухових матеріалів та ін.

Спеціальні права державних службовців регламентували відповідними правовими актами. У межах наданих прав державні службовці повинні були діяти від імені держави. Саме тому законні вимоги службовця мали обов'язковий характер.

Відносини, що виникають між особою і державою, мали адміністративно-правовий характер.

Радянські державно-службові відносини включали умови і правовий порядок оформлення зарахування особи на державну службу. Умови вступу на державну службу поділялися на загальні і спеціальні. Загальні умови полягали в тому, щоб відповідна особа: а) мала, як правило, радянське громадянство; б) не перебувала в ув'язненні або не була позбавлена судом права займати ту чи іншу посаду в державному апараті; в) відповідала певній посаді за своїми діловими і політичними якостями.

Спеціальними умовами були: проходження спеціальних атестаційних комісій; экзамені або іспити (для державних морських лоцманів та ін.); конкурси (для викладацького складу вищих навчальних закладів); наступне затвердження на посаді вищестоящою інстанцією (головного бухгалтера, директора школи та ін.); наявність спеціальних знань, ступенів і дипломів (для викладачів вищої школи і працівників науково-дослідних установ); наявність спеціальної освіти (наприклад, для осіб, які займають посади лікарів та ін.); наявність певного стажу (наприклад, посаду начальника, а також головного спеціаліста Укррибфлотнагляду могла займати лише особа, яка мала диплом капітана далекого плавання і стаж плавання не менше як 10 років, з яких на посаді капітана морського судна - не менше як 5 років) та ін.

Державно-правовий характер службових відносин зумовлював особливий порядок їх оформлення. Особа, яка вступала на радянську державну службу, укладала трудовий договір, що визначав початковий момент виникнення трудових відносин та встановлював права на відпустку, соціальне страхування і соціальне забезпечення, заробітну плату тощо. Ці права належали державному службовцю особисто і захищалися в порядку, встановленому трудовим законодавством СРСР.

Проходження державної служби було пов'язане безпосередньо з питанням розстановки кадрів. Основні характерні риси проходження державної служби в СРСР: централізація призначення і звільнення державних службовців, що забезпечує необхідну стабільність кадрів державного апарату, вимога щодо наявності спеціальних знань, встановлення стажування, класних чинів та рангів і т. ін.

Осіб на посади в апарат органів управління призначав, як правило, керівник, який очолював орган і здійснював одноособове керівництво, або його заступником. У міністерствах і спе-

ціальних відомствах, у місцевих органах галузевого управління були встановлені різні номенклатурні посади, призначення на які здійснював керівник відповідного органу.

Для деяких посад у радянському державному апараті був встановлений інший порядок призначення і звільнення. Лікарі в сільських місцевостях, директори шкіл, державні санітарні інспектори та інші призначались і звільнялись вищестоящим органом. У деяких випадках існував порядок спільної участі кількох органів при звільненні і призначенні осіб на певні посади в державному апараті. Так, виконкоми обласних Рад депутатів трудящих призначали осіб на посади начальників управлінь і завідуючих відділами виконкомів (народної освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ тощо) за погодженням з відповідними міністерствами, після чого ці особи затверджувалися на сесії обласної Ради.

Для заняття низки посад у радянському державному апараті вимагалася наявність необхідних спеціальних знань і певної освіти, зокрема чітко визначалися посади, які заміщувались тільки особами з вищою освітою (медичною, сільськогосподарською, економічною, педагогічною, юридичною і т. ін.).

Специфічними для радянської державної служби було встановлення в ряді випадків стажування, а також вимога щодо певного стану здоров'я (в таких випадках проводився медичний огляд).

У деяких галузях державного управління встановлювалися класні чини, ранги. Ці галузі очолювалися: міністерствами закордонних справ, шляхів сполучення, зв'язку, морського флоту, оборони, внутрішніх справ та ін. Наприклад, для дипломатичних працівників СРСР встановлювалися ранги надзвичайного і повноважного посла, надзвичайного і повноважного посланника 1-го і 2-го класу, радника 1-го і 2-го класу, першого секретаря 1-го і 2-го класу, другого секретаря 1-го і 2-го класу, третього секретаря і аташе. Ранги посла і посланників присвоювали указами Президії Верховної Ради СРСР, інші - наказами міністра закордонних справ.

Рангам і класним чинам відповідали відзнаки, які встановлювалися при носінні форми певного зразка.

Особовий склад відомств, у яких були встановлені класні чини і ранги, поділявся на такі види: вищий керівний (начальницький) склад, старший керівний (начальницький) склад, середній склад (середній начальницький склад), молодший склад (молодший начальницький склад). Класний чин присвоювався службовцю відповідно до його спеціальної кваліфікації і посади, яку він займав.

Підставою припинення державно-службових відносин у радянському законодавстві були: а) ліквідація певної установи або підприємства; б) невиконання підприємством трудового договору, що був укладений у порядку організованого набору; в) необрання під час чергових виборів, конкурсів тощо державного службовця на посаду, яку він займає; г) бажання державного службовця залишити службу; д) неодержання чергового звання; є) закінчення строку служби; є) скорочення штатів; ж) усунення службовця Комісією державного контролю; з) на вимогу спеціальних інспекцій; і) скоєння проступку; к) вирок суду; л) відмова державного службовця взяти на себе повну матеріальну відповідальність та ін.

Заходами заохочення, які застосовувалися до радянських державних службовців, були: 1) подяка, висловлена або оголошена в наказі; 2) нагородження іменним цінним подарунком; 3) грошова нагорода; 4) занесення на Дошку пошани і в Книгу пошани; 5) нагородження почесними грамотами; 6) нагородження почесними значками (наприклад "Відмінник охорони здоров'я", "Відмінник народної освіти" та ін.); 7) присвоєння почесних звань (Герой Соціалістичної Праці, заслужений діяч науки, заслужений учитель і т. ін.); 8) преміювання; 9) призначення на вищу посаду; 10) нагородження орденами і медалями СРСР.

Робітники, інженерно-технічні працівники і службовці нагороджувалися значком "Відмінник соціалістичного змагання УРСР" радами народного господарства економічних адміністративних районів разом з обласними радами професійних спілок за поданням галузевих управлінь, відділів, комбінатів раднаргоспів і відповідних обкомів профспілок; міністерствами, відомствами разом з відповідними республіканськими комітетами профспілок або Українською республіканською Радою профспілок - за поданням головних управлінь, трестів, обласних управлінь і обласних комітетів профспілок; виконавчими комітетами обласних, Київської і Севастопольської міських Рад депутатів трудящих разом з обласними радами професійних спілок -

за поданням галузевих управлінь, відділів і відповідних обкомів профспілок. Колгоспників таким самим значком нагороджувало Міністерство сільського господарства УРСР на подання обласних управлінь сільського господарства.

Нагородження нагрудними значками не було пов'язане з наданням будь-яких пільг і виплатою грошових допомог.

Право присвоєння почесних звань належало Президії Верховної Ради СРСР, президіям Верховних Рад союзних і автономних республік за представленням міністерств, відомств. У Радянському Союзі були встановлені такі почесні звання: Герой Радянського Союзу, Герой Соціалістичної Праці, народний артист СРСР і відповідної союзної республіки, заслужений діяч науки, техніки, мистецтва, заслужений учитель, льотчик-космонавт СРСР та ін.

Орденами і медалями СРСР нагороджували за особливі заслуги перед Батьківщиною: хоробрість, мужність і відвагу в боротьбі з ворогами Радянської держави; конкретні успіхи в господарському і соціально-культурному будівництві, в розвитку науки і техніки; успіхи в державній і громадській діяльності.

Одним із засобів заохочення державних службовців було проведення ювілеїв. Законодавством Союзу РСР був установлений порядок проведення ювілеїв підприємств, установ, товариств, навчальних закладів та окремих осіб. Так, пам'ятні історичні дати, ювілеї масових громадських організацій, окремих підприємств, наукових установ та навчальних закладів відзначалися тільки з дозволу ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР за наявності особливо видатних досягнень або у зв'язку з важливим значенням подій в історії нашої держави. Ювілей відзначався в дні п'ятидесятиріччя, сторіччя і далі через п'ятдесят років з дня існування організації або завершення певної події.

Ювілеї видатних партійних, державних і громадських діячів, видатних представників науки, культури, Героїв Праці, а також вшанування пам'яті великих людей, які прославили нашу Батьківщину своєю державною діяльністю, відкриттями і досягненнями в галузі науки, техніки, літератури і мистецтва, могли відзначатися, якщо це буде визнано необхідним, з дозволу ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР. Ювілейною датою для окремих осіб вважалося п'ятидесятиріччя з дня народження або інше наступне десятиріччя.

За порушення соціалістичної законності і державної дисципліни державні службовці притягалися до відповідальності: кримінальної, адміністративної, дисциплінарної і матеріальної.

Кримінальна відповідальність державних службовців виникала за злочини проти порядку управління і службові злочини. Злочином визнавалося передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), що посягало на радянський суспільний або державний лад, соціалістичну систему господарства, соціалістичну власність, особу, політичні, трудові, майнові та інші права громадян, а так само інше суспільно небезпечне діяння, яке посягало на соціалістичний правопорядок. Характерною особливістю кримінальної відповідальності було те, що: вона мала місце у разі вчинення діяння, яке визначається кримінальним кодексом як злочин і тому мало більшу суспільну небезпеку, ніж інші правопорушення; наставало тільки в судовому порядку на підставі відповідних статей кримінального кодексу і виражалося в застосуванні санкцій у вигляді покарання - позбавлення волі на різні строки, призначення виправних робіт та ін. Крім того, покарання могло супроводжуватися обмеженням громадських і політичних прав і тягло за собою у деяких випадках судимість.

Для адміністративної відповідальності було характерне таке: а) вона наставала за вчинення адміністративного проступку; б) притягнення до неї здійснювалося уповноваженим на це органом державного управління або службовою особою відносно особи, яка не перебувала в службовому підпорядкуванні до них; в) засіб державного примусу застосовувався безпосередньо, тобто без звернення до суду, відповідним органом державного управління або службовою особою в межах їх повноважень і у встановленому законом порядку.

Адміністративний проступок - це суспільно небезпечне, винувне, протиправне діяння (дія або бездіяльність), яке через свою малозначність не тягне за собою кримінальної відповідальності. Адміністративний проступок тягне за собою відповідальність у вигляді заходів адміністративного стягнення.

Дисциплінарна відповідальність радянських державних службовців наставала за вчинення ними дисциплінарного проступку, який був різновидом адміністративного правопорушення і полягав у порушенні державними службовцями правил, установлених для певної установи

або підприємства, і тягуч за собою стягнення, що накладалися вищестоящим начальником, якому підпорядковувався по службі винний.

Дисциплінарна відповідальність характеризувалася, по-перше, службовим підпорядкуванням винної особи начальнику, який накладав дисциплінарне стягнення; по-друге, порушенням службовцем обов'язків по службі. Розрізняються такі види дисциплінарної відповідальності: 1) в порядку підлеглості; 2) в порядку, встановленому правилами внутрішнього трудового розпорядку; 3) в порядку, передбаченому статутами про дисципліну або спеціальними положеннями.

До дисциплінарної відповідальності в порядку підлеглості за вчинення дисциплінарного проступку притягаються особи, які користуються правом наймання і звільнення, відповідальні працівники, а також виборні службові особи. Радянським законодавством передбачалася, зокрема, відповідальність у порядку підлеглості керівників установ і підприємств, членів колегій міністерств, начальників управлінь, головних інженерів, головних (старших) бухгалтерів, директорів і завідуючих науковими, музейними і навчальними закладами, завідуючих лікувальними установами та ін.

У порядку підлеглості накладалися такі стягнення: а) зауваження; б) догана; в) переведення на нижчу посаду на строк не більше як один рік; г) звільнення з посади. Ці стягнення накладалися особою або органом, які безпосередньо призначали службовця на посаду, а також вищестоящими особами або органами.

Дисциплінарне стягнення в порядку підлеглості оголошувалося наказом, перед оформленням якого особа мала дати пояснення. Особа, на яку накладено дисциплінарне стягнення, могла оскаржити цей наказ у двотижневий строк вищестоящій службовій особі або у вищестоящому органі, рішення яких щодо скарги було остаточним, але могло бути переглянуте у порядку нагляду.

Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення в порядку підлеглості (крім звільнення з посади, для якого встановлена давність - три роки) службова особа не учинить дисциплінарного проступку (незалежно від місця роботи), то вважалось, що ця особа не мала дисциплінарного стягнення. У цих випадках дисциплінарне стягнення знімалося автоматично.

За порушення трудової дисципліни передбачають такі дисциплінарні стягнення: а) зауваження, б) догана, в) сувора догана, г) переведення на нижчеоплачувану роботу на строк до трьох місяців (для робітників) або зміщення на нижчу посаду на такий самий строк (для службовців).

За прогул без поважних причин керівник установи мав право, крім вказаних стягнень, вживати таких заходів: позбавляти права на одержання процентної надбавки за вислугу років на строк до трьох місяців або знижувати одноразове винагородження за вислугу років до 25%; звільняти з роботи з обов'язковим зазначенням у трудовій книжці, що особа звільнена з посади за прогул.

Дисциплінарне стягнення в порядку правил внутрішнього трудового розпорядку накладалося адміністрацією підприємства або установи безпосередньо після виявлення проступку. Накладати дисциплінарне стягнення після закінчення місячного строку з дня вчинення проступку заборонялось.

Якщо службовець протягом року не мав нового дисциплінарного стягнення, то він вважався таким, що не має дисциплінарного стягнення. Керівник установи або підприємства міг достроково (не чекаючи закінчення строку) зняти з службовця дисциплінарне стягнення, якщо він виявив себе як хороший, сумлінний працівник. У кожному випадку зняття дисциплінарного стягнення оформлялося відповідним адміністративним актом. У трудові книжки дисциплінарні стягнення не вносилися.

Дисциплінарна відповідальність службовців на основі спеціальних статутів і положень здійснювалася в міністерствах шляхів сполучення, зв'язку, морського і річкового флоту, внутрішніх справ, оборони; в прокуратурі, комітеті державної безпеки та інших відомствах.

Матеріальна відповідальність радянських державних службовців полягала в зобов'язанні відшкодувати збитки, заподіяні з їх вини при виконанні службових обов'язків в розмірі заподіяної шкоди, але не більше ніж 1/3 місячної заробітної плати службовця.

Матеріальна відповідальність у повному розмірі наставала в таких випадках: коли шкода була заподіяна злочинними діями державного службовця; коли на службовця спеціальними законами покладалася повна матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну установі або підприємству; коли між адміністрацією і працівником був укладений договір про взяття службовцем на себе повної матеріальної відповідальності за нестачу довірених йому цінностей. У цих випадках питання про відшкодування збитків вирішувалося в судовому порядку.

Обмежена (часткова) матеріальна відповідальність наставала у разі псування, знищення або втрати знярядь виробництва, недобору грошових сум, неправильного витрачання коштів, виданих на господарські потреби, і т. ін.

У повному розмірі відраховувалися суми, які видавалися службовцеві внаслідок рахункових помилок; неповернені гроші, які залишилися з авансу на видатки на відрядження, господарські потреби тощо, якщо працівник не оспорував підстав і розміру їх відрахування в комісії по трудових спорах.

Адміністрація підприємства або установи мала право дати розпорядження про відрахування із заробітної плати службовця відповідних сум на відшкодування заподіяної ним державі шкоди не пізніше ніж через один місяць з дня неправильно обрахованої видачі грошей або з дня закінчення строку, встановленого для погашення заборгованості. Відрахування здійснювалося не раніше ніж через 7 днів після ознайомлення службовця з розпорядженням адміністрації. Якщо службовець у семиденний строк оскаржував розпорядження адміністрації, то відрахування не проводилося, і адміністрація повинна була звернутися з відповідною вимогою в комісію по трудових спорах або суд.

В адміністративному порядку відшкодування матеріальної шкоди здійснювалося також Комісією державного контролю Ради Міністрів СРСР і Комісіями державного контролю Рад Міністрів союзних республік, які мали право проводити відповідно до затверджених урядом правил грошові нарахування на службових осіб в розмірі заподіяної шкоди, однак не більше від тримісячної суми заробітної плати винного.

Таким чином, незважаючи на відсутність юридично встановленого інституту державної служби, в Радянській Україні функціонувала за ознаками державно-службових відносин державна служба, яка включала широкий спектр осіб партійного апарату, органів, установ і підприємств, які перебували на утриманні держави і виконували обов'язки та мали відповідні права, а також порядок проходження служби, подібні до встановлених у незалежній Україні. До працівників державної служби на відміну від чинного в Україні законодавства про державну службу були віднесені фахівці у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

3.8. Формування та становлення державної служби в період незалежності України (1991 р. - наш час)

З набуттям самостійності Україна в 1991 р. одержала лише атрибути суверенності, які остаточно були закріплені 28 червня 1996 р. з прийняттям Конституції України.

Конституційні засади державності базувалися вже на певному напрацюванні нормативно-правової бази, в тому числі і на документах, які визначили основні засади розбудови державної служби та кадрової політики в державі.

Становлення державної служби і її кадрового потенціалу визначив Закон України "Про державну службу", прийнятий 16 грудня 1993 р. за № 3723-ХІІ. З моменту його прийняття законодавча і нормативно-правова база державної служби отримала розвиток у шести законах України та понад 700 актах, зокрема указах і розпорядженнях Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах центрального органу з питань державної служби.

Особливо слід відзначити Указ Президента України "Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади" від 6 серпня 1994 р. № 429/94 і постанови Кабінету Міністрів України "Про управління державною службою" від 2 квітня 1994 р. № 209 та "Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України" від 8 вересня 1994 р. № 681, які започаткували вертикаль управління у сфері державної служби.

На розвиток положень Закону України "Про державну службу" приймаються укази Президента України: "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій" від 19 травня 1995 р., "Про положення про Раду по роботі з кадрами" від 24 липня 1995 р., "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р.

Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України утворюється концептуальна рамка структурної і змістової розбудови державної служби, зокрема постановами: "Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби" від 19 грудня 1994 р., "Про

затвердження Порядку проведення службового розслідування" від 4 березня 1995 р., "Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади" від 28 липня 1995 р., "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" від 4 жовтня 1995 р., "Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій" від 19 лютого 1996 р., "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" від 2 серпня 1996 р., "Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади" від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України "Про державну службу".

Окреме місце серед стратегічних документів щодо розвитку кадрового забезпечення державної служби займає Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, яким затверджені Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій. На розвиток цих програмних документів, які фактично визначили шляхи становлення нової генерації державних службовців, Головдержслужбою була підготовлена і впроваджена Програма організації навчання керівників районних державних адміністрацій, а також керівників районних рад та їх виконавчих апаратів.

Указом Президента України у 1999 р. Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів перейменоване в Головне управління державної служби України та набувало спеціального статусу як орган, підзвітний та підконтрольний Президентові України.

Питання організації дієвого контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією, а особливо після прийняття Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр., затвердженої Указом Президента від 24 квітня 1998 р. № 367/98, було предметом постійної уваги керівників усіх рівнів, уповноважених на управління державною службою. Відповідно було розширено зміст контрольно-ревізійної роботи, яка передбачала здійснення систематичного контролю за дотриманням вимог зазначеного законодавства, аналіз організації, проведення та результативності атестації державних службовців; декларування державними службовцями доходів; дотримання конкурсного відбору на державну службу і вивчення стану виконавської дисципліни та практики прийому на роботу тощо.

Питання становлення професійної державної служби безпосередньо пов'язане з розвитком системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, яка фактично створена заново. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. утворено Українську (з 2003 р. - Національна) академію державного управління при Президентові України з її чотирма філіями (згодом - регіональними інститутами), яка готує кадри для роботи на посадах I-IV категорій, забезпечує підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади. Підготовку магістрів державного управління за державним замовленням ведуть також провідні вищі навчальні заклади IV рівня акредитації.

Для систематизації розвитку системи навчання і на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 16 квітня 1998 р. № 499 рішенням Державної акредитаційної комісії від 9 червня 1998 р. (протокол № 14) створені експертна і фахова ради в галузі "Державне управління".

В усіх регіонах України зараз діють центри підвищення кваліфікації працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, а також керівників державних підприємств, установ і організацій.

З проголошенням у 1998 р. необхідності реформування системи державного управління шляхом проведення в Україні адміністративної реформи постало питання про потребу в одночасному реформуванні й державної служби. Зокрема, Концепція адміністративної реформи [36] передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Головною ознакою діяльності державних службовців проголошено пріоритет прав та інтересів особи.

Основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України

від 14 квітня 2000 р. № 599/2000. Цей документ став основою для розбудови професійної державної служби, програмні засади якої були викладені в Указі Президента України "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 р., Указом чітко визначено, що професійна підготовка державних службовців передбачає: здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі "Державне управління"; навчання за програмами функціональної спеціалізації "Державна служба" спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; навчання в аспірантурі та докторантурі.

На реалізацію завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших важливих нормативних актів, серед яких варто виокремити Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278, та Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, ключовою ідеєю яких визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків.

Зокрема, у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки зазначалося, що державна служба є складовою державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти.

З 2004 р. в Україні діє регіональна мережа підрозділів центрального органу з питань державної служби, завданнями якої є надання консультативно-методичної допомоги органам виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, участь у проведенні адміністративної реформи, координації підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення заходів з інформатизації системи держслужби та ін.

Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 для вдосконалення управління державною службою Головердержслужбу України реорганізовано і створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України).

З метою впровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці 2010 р. в Україні розпочато адміністративну реформу. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади є одним з напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентською Програмою економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

У 2014 р. набирає чинності Закон України "Про державну службу", який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

Для впровадження цього закону схвалено низку нормативно-правових актів, серед яких накази Національного агентства України з питань державної служби "Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V" (затверджено 31 травня 2012 р. № 92) та "Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади (затверджено 31 травня 2012 р. № 91). Ці акти дають можливість переглянути основи діяльності державних службовців з урахування компетентностей, необхідних для очікуваної якості надання державними службовцями державних, зокрема адміністративних послуг.

Для координації процесу розроблення профілів службами персоналу державних органів підготовлено та затверджено Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах (наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 р. № 148), якими встановлено порядок, принципи розроблення і затвердження профілів у державних органах.

Тривають пошуки шляхів удосконалення управління персоналом державної служби, для чого розпорядженням Кабінету Міністрів України 27 червня 2012 р. № 411-р "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року"

встановлено контент програми, спрямованої на посилення здатності системи державної служби до розроблення та реалізації державної політики.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основних напрями нормативно-правової діяльності: а) посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців під час виконання ними своїх професійних обов'язків; б) створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права; в) юридичне визначення комплексу параметрів оцінювання діяльності державних службовців та запровадження системи адміністративної юстиції; г) боротьба з негативними явищами в системі державної служби.

Інструментом для виявлення і поширення кращих практик адміністрування - як окремих особистостей, так і інституцій є започаткування Всеукраїнських конкурсів "Приязна адміністрація" та "Кращий державний службовець". Участь державних службовців в останньому офіційно враховується як професійне підвищення кваліфікації.

За роки існування державна служба у своєму розвитку пройшла такі основні етапи:

1) протягом 1994-1999 рр. створені засади для розбудови сучасної державної служби. Утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та ін.;

2) протягом 2000-2004 рр. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби, започатковано наукову програму дослідження розвитку державної служби, змінено порядок ведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено щорічну оцінку державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб. Закладено підґрунтя для залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації державної служби;

3) з 2005 р. тривала реалізація Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, вжиті заходи з адаптації державної служби до принципів організації Європейського адміністративного простору;

4) з 2011 р. розпочалась модернізація інституту державної служби, яка триває і до сьогодні.

Таким чином, бачення нової державної служби ґрунтується на принципах, визначених новим Законом України "Про державну службу" (повага до верховенства права, законність, патріотизм, добросовісність, професіоналізм, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість, стабільність, відповідальність та рівний доступ до державної служби). Виходячи з цього державна служба:

- слугує національним інтересам України та її громадянам;
- передбачає призначення професійних державних службовців відповідно до стандартів етики, заслуг, а не з політичних міркувань або особистих інтересів;
- має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних, зокрема адміністративних послуг громадянам України;
- функціонує в інтересах громадян, а не заради власних особистих інтересів чи прибутків;
- розробляє ґрунтовні варіанти дій щодо розвитку політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій;
- надає об'єктивні рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики;
- є відданою ідеєю забезпечення реалізації рішень уряду щодо політики;
- визнає і цінує роботу та внесок державних службовців;
- є привабливим та доступним роботодавцем, ставиться до персоналу справедливо та з повагою.

Запитання для самоперевірки до розділу 3

1. У чому полягала відмінність між десятковою та двірцево-вотчинною системою управління?
2. Які функції виконували двірські, тисяцькі, печатники, стольники?

3. Чому у XIV-XV ст. великий князь Литовський не мав змоги утримувати великий штат чиновників?
4. Скільки службових і титулярних посад-"урядів" налічувалося у Речі Посполитій?
5. Органи влади та управління у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій. Що є між ними спільного та відмінного?
6. Які організаційно-правові рівні органів публічної влади діяли в Українській козацькій державі?
7. Які посади належали до генеральної старшини?
8. З яких верств і за якими принципами відбувалося комплектування служб у часи Козацької держави?
9. Який орган був вищим виконавчим органом Гетьманщини та яким був його склад?
10. Охарактеризуйте склад полкових та сотенних урядів Гетьманщини.
11. У чому полягала сутність Табеля про ранги 1722 р.?
12. Які питання цивільної служби Російської імперії регулювали закони від 14 жовтня 1827 р. та від 25 червня 1834 р.?
13. Яка система управління цивільною службою існувала в Російській імперії?
14. Особливості цивільної служби у Галичині в XIX ст.
15. Якої еволюцію зазнала державна служба в західноукраїнських землях у складі Австро-Угорської імперії?
16. Що було зроблено для організації державної служби у період Центральної Ради?
17. Як відбувався розвиток інституту державної служби у період гетьманства Павла Скоропадського?
18. Чи є Українська Держава за гетьмана П.Скоропадського (1918 р.) прикладом дієвої державної служби?
19. Охарактеризуйте розвиток інституту державної служби у період Директорії.
20. Які основні риси були притаманні процесу створення державної служби в ЗУНР?
21. У яких органах проходили службу радянські працівники у різні періоди історії УРСР?
22. На яких принципах була побудована радянська державна служба?
23. На які групи відповідно до радянського адміністративного права поділялися державні службовці і в чому їх сутність?
24. Якими були підстави припинення державно-службових відносин у радянському законодавстві?
25. Що таке "номенклатура посад" та якого змісту набуло поняття "номенклатура" в зарубіжних та пострадянських дослідженнях?
26. Як була побудована система підготовки партійних кадрів КПСР?
27. Що закладено в основу періодизації державної служби?
28. Які цілі і завдання державної служби виділено в Концепції адміністративної реформи України?
29. Коли вступив у дію перший український закон про державну службу?
30. Які етапи розвитку державної служби виділяють дослідники у сфері державного управління?
31. Який державний орган визначено відповідальним за формування державної політики у сфері державної служби під час адміністративної реформи, розпочатої у 2010 р.?
32. Яка особливість формування інституту державної служби в країнах континентальної Європи?

Завдання для самостійної роботи до розділу 3

1. Обґрунтуйте, в чому полягало значення адміністративної, військової, судової, релігійної реформ Володимира Великого для розвитку державної служби.
2. Спробуйте розібратися в тому, яку роль серед соціальної еліти Гетьманщини відігравали бунчукові, військові та значкові товариші.
3. Охарактеризуйте систему стягнень у цивільній службі Російської імперії.
4. Виявіть особливості формування чиновницького апарату в Галичині, Буковині та Закарпатті.

5. Охарактеризуйте відмінності між службою за визначенням від уряду та службою по виборах у Російській імперії.

6. Проаналізуйте відмінності між Табелем про ранги 1722 р. та класами посад відповідно до закону "Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства" від 26 червня 1918 р.

7. Побудуйте порівняльну таблицю владних повноважень органів влади та управління, організації державної служби: УНР, Української держави та ЗУНР.

8. Побудуйте порівняльну таблицю характерних ознак державної служби радянської доби та сучасної державної служби незалежної України.

9. Порівняйте системи радянських органів, визначених в Конституціях УРСР 1919 та 1929 рр. Які їх функції?

10. У Конституції УРСР 1978 р. згадується поняття "службові особи" та "державний апарат". Проаналізуйте та охарактеризуйте їх у контексті історії державної служби в Україні.

11. Проаналізуйте зміст Закону УРСР "Про місцеве і регіональне врядування" від 7 грудня 1990 р. та визначте його роль у відокремленні служби в органах місцевого самоврядування від державної служби.

12. Визначте характерні риси етапів розвитку державної служби у 1991-2012 рр.

13. Порівняйте функції Головного управління державної служби та Національного агентства України з питань державної служби, знайдіть спільні та відмінні характеристики.

14. Порівняйте тексти Закону України "Про державну службу" 1993 р. та Закону України "Про державну службу" 2011 р. та виявіть положення, які в першому законі не були висвітлені. Охарактеризуйте спрямованість інновацій.

15. Ознайомтеся зі стенографічним звітом засідання Верховної Ради України від 10 листопада 1993 р., на якому відбулося обговорення проекту Закону України "Про державну службу", та виявіть, чи були під час дискусії пропозиції запровадити люстрацію щодо службових осіб радянського періоду.

16. Порівняйте статуси чиновництва у Європі та США.

Напрями магістерських робіт до розділу 3

1. Служба князю та службові відносини у добу Київської Русі (882-1240 рр.): статус, функції та організація.

2. Служба князю та службові відносини у добу Галицько-Волинського князівства (1199-1349 рр.): статус, функції та організація.

3. Служба великому князю та службові відносини у добу Великого князівства Литовського: статус, функції та організація.

4. Служба королю та службові відносини у добу Речі Посполитої: статус, функції та організація.

5. Служба та службові відносини у добу Гетьманщини (1648-1782 рр.): статус, функції та організація.

6. Служба та службові відносини у добу Королівства Галичини та Володимирії (1772-1918 рр.): статус, функції та організація.

7. Цивільна служба в Російській державі: статус, функції та організація.

8. "Табель про ранги": місія, завдання та еволюція.

9. Державна служба та службові відносини в ЗУНР (1918-1919 рр.): статус, функції та організація.

10. Державна служба та службові відносини в УНР (1917-1920 рр.): статус, функції та організація.

11. Державна служба та службові відносини в Українській державі (1918 р.): статус, функції та організація.

12. Аналіз сутнісних характеристик юридичної відповідальності службовців радянської доби і механізмів її застосування.

13. Функціональна трансформація державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи.

14. Досвід реформування інституту державної служби в незалежній Україні.

15. Вітчизняний досвід становлення державної служби в Україні та шляхи його адаптації у сучасних умовах.

16. Розвиток законодавчих засад державної служби в Україні.

Список використаних джерел до розділу 3

1. *Алексушин Г. В.* Партикулярная Россия / Г. В. Алексушин. - Самара : Изд-во Самар. юрид. ин-та, 2001. - 317 с.
2. *Аристотель.* Політика / Аристотель. - К. : Основи, 2000. - 239 с.
3. *Архипова Т. Г.* История государственной службы в России: XVIII-XX века : учеб. пособие / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин. - М. : [б. и.], 1999.- 40 с.
4. *Василенко И. А.* ФРГ: государственная служба как сфера управления / И. А. Василенко // Проблемы теории и практики управления. - 1996. - № 1. - С. 34-40.
5. *Верстюк В. Ф.* Політична історія України. XX ст. : у 6 т. / В. Ф. Верстюк, В. Ф. Солдатенко. - К. : Генеза, 2002. - Т. 2 : Революції в Україні: політико-державні моделі та реалії (1917-1920). - 488 с.
6. *Воскресенский Н. А.* Законодательные акты Петра I : в 2 т. / Н. А. Воскресенский. - Л. : [б. и.], 1945. - Т. 1. - 196 с.
7. *Гай-Нижник П. П.* Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917-1918 рр.) / П. П. Гай-Нижник // Зб. наук. пр. Наук.-дослідн. ін-ту українознавства. - К. : Укр. агенство інформації та друку "Рада", 2009. - Вип. XXIV. - С. 229-270.
8. *Галицько-Волинська держава XII-XIV ст. : зб. наук. пр. : у 2 кн. / упоряд. О. С. Кучерук. - Львів : Світ, 2002. - Кн. 1. - 128 с.*
9. *Гегель Г. В. Ф.* Філософія права / Г. В. Ф. Гегель. - К. : Основи, 2001. - 367 с.
10. *Горобець В.* Полково-сотенний устрій Гетьманату. Історія українського козацтва : нарис : у 2 т. / редкол. : В. А. Смолій (відп. ред) та ін. - К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. - Т. 1. - 800 с.
11. *Державний вістник. - 1918. - № 28.*
12. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920 : док. і матеріали : у 2 т. ; 3 ч. / Ін-т історії України НАНУ ; Централ. держ. архів вищ. органів влади і упр. України ; Дослід. ін-т сучас. укр. історії ; редкол. : В. Верстюк, О. Бойко, Р. Пиріг та ін. ; упоряд. : В. Верстюк, Г. Басара-Тилішак та ін. - К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. - Т. 1. - 689 с. ; Т. 2. - 744 с.*
13. *Древнекитайская философия : в 2 т. - М. : Принт, 1994. - Т. 1. - 361 с.*
14. *Евреинев В. А.* Гражданское чиновничество в России / В. А. Евреинев. - СПб. : [б. и.], 1888. - 476 с.
15. *Ерошкина А. Н.* Сенат / А. Н. Ерошкина // Государственность России : слов.-справ. : в 6 кн. - М. : [б. и.], 2001. - Кн. 4 (Р-Я). - С. 81-82.
16. *Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.*
17. *Закон про нормальний розпис, утримання службовців в центральних урядових установах цивільних відомств // ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 233.*
18. *Закон про штати Державної Канцелярії, тимчасові штати державної канцелярії та пояснююча записка до них // ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 22.*
19. *Иволга И. В.* 17 гражданских чинов в 14 рангах "Табеля про ранги" / И. В. Иволга. - Саратов : [б. в.], 1997. - 197 с.
20. *Источники малороссийской истории / собр. Д. Бантыш-Каменским : в 2 ч. - М., 1859. - Ч. 2. - С. 202.*
21. *Іванов В. М.* Історія держави і права України / В. М. Іванов. - К. : Атіка, 2003. - 416 с.
22. *Історія держави і права зарубіжних країн (середні віки та ранній новий час) : навч. посіб. / Б. Й. Тищик, В. С. Кульчицький, А. В. Кольбенко та ін. ; за ред. Б. Й. Тищика. - Львів : Світ, 2006. - 696 с.*

23. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. - К. : Ін Юре, 2003. - Т. 1. - 656 с.
24. Історія державного управління : навч.-метод. вид. для семінар. занять та самост. роботи : у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - Т. 1. - 104 с.
25. Історія державного управління : навч.-метод. вид. для семінар. занять та самост. роботи : у 3 т. / С. М. Коник (кер.), Р. Б. Воробей, В. А. Грабовський та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - Т. 3. - 128 с.
26. Історія державного управління України : термінолог. слов., зб. док. та матеріалів (XII-XХ ст.), табл., схеми та інтернет-довід. : посіб. для практ. занять та навчання : навч.-метод. вид. з курсу "Теорія та історія державного управління" / авт.-уклад. : С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тіщенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Видавн. дім "Максимум", 2005. - 720 с.
27. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. - К. : Ніка-Центр, 2009. - Т. 1. - 544 с.
28. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. - К. : Ніка-Центр, 2009. - Т. 2. - 636 с.
29. *Калініченко В. В.* Історія України. Ч. III: 1917-2003 рр. : підручник / В. В. Калініченко, І. К. Рибалка. - Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2004. - 628 с.
30. *Каменский А.* Элиты Российской империи и механизмы административного управления / А. Каменский // Российская империя в сравнительной перспективе : сб. ст. / под ред. А. И. Миллера. - М. : [б. и.], 2004. - 167 с.
31. *Кістяківський О. Ф.* Щоденник (1874-1885) : у 2 т. / О. Ф. Кістяківський. - К. : [б. в.], 1995. - Т. 2 (1880-1885). - 583 с.
32. *Клочков М. В.* Очерки правительственной деятельности времени Павла I / М. В. Клочков. - Петроград : [б. и.], 1916. - 438 с.
33. *Кобилецький М. М.* Магдебурзьке право в Україні (XVI - перша половина XIX ст.): історико-правові дослідження / М. М. Кобилецький. - Львів : ПАІС, 2008. - 405 с.
34. *Когут З.* Українська еліта у XVIII ст. та її інтеграція в російське дворянство / З. Когут // Коріння ідентичності: студії з ранньомодерної та модерної історії України. - К. : [б. в.], 2004. - С. 47.
35. *Конфуций.* Уроки мудрости: сочинения / Конфуций. - М. : Эксмо ; Х. : Фолио, 2005. - 958 с.
36. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К. : Центр політико-правов. реформ, 1998. - 61 с.
37. *Король В. Ю.* Історія України / В. Ю. Король. - К. : ВЦ "Академія", 2005. - 496 с.
38. *Корф С. А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762-1855 / С. А. Корф. - СПб. : [б. и.], 1906. - 728 с.
39. *Кузнецова Т. В.* Кадрове діловодство (традиційні та автоматизовані технології) / Т. В. Кузнецова, Л. С. Кузнецова // Упр. персоналом. - 2005. - № 4. - С. 82-88.
40. *Кульчицький В. С.* Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX - на початку XX ст.) / В. С. Кульчицький. - Львів : [б. в.], 1965. - 68 с.
41. *Ленин В.* Государство и революция / В. Ленин // Полн. собр. соч. - Т. 33. - С. 1-120.
42. *Литвин В. М.* Історія України / В. М. Литвин. - К. : Наук. думка, 2006. - 728 с.
43. *Литвин В. М.* Україна: доба війн і революцій (1914-1920) / В. М. Литвин. - К. : Альтернативи, 2003. - 485 с.
44. *Мак'явеллі Н.* Флорентійські хроніки. Державець : монографія / Н. Мак'явеллі ; пер. з італ. А. Перепада. - К. : Основи, 1998. - 493 с.
45. *Маркс К.* До критики гегелівської філософії права / К. Маркс // Маркс К. Твори / К. Маркс, Ф. Енгельс. - Т. 1. - С. 219-368.
46. *Мельников В. П.* Государственная служба в России / В. П. Мельников. - М. : [б. и.], 2005. - 284 с.
47. *Молнева М. С.* Духовные ценности чиновничества как объект исследования социологии духовной жизни : автореф. дис. ... канд. социол. наук : спец. 22.00.06 "Социология культуры, духов. жизни" / Молнева Марина Сергеевна. - Тамбов, 2008. - 21 с.

48. *Моска Г.* Правящий класс / Г. Моска // Социолог. исслед. - 1994. - № 10. - С. 187-198.
49. *Нагаєвський І.* Історія Української держави двадцятого століття / І. Нагаєвський. - К. : Укр. Письменник, 1993. - 412 с.
50. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. - К. : Ніка-Центр, 2008. - 536 с.
51. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії України. - К. : Ніка-Центр, 2009. - 536 с.
52. *Оболонский А. В.* Государственная служба во Франции / А. В. Оболонский // Государство и право. - 2000. - № 11. - С. 60-67.
53. *Оболонский А. В.* Государственная служба США: история и современность / А. В. Оболонский // Государство и право. - 1999. - № 4. - С. 103-112.
54. *Оболонский А. В.* Эволюция государственной службы в Великобритании / А. В. Оболонский // Государство и право. - 1996. - № 6. - С. 121-131.
55. *Оболонский А. В.* Бюрократия и государство: очерки / А. В. Оболонский. - М. : Ин-т государства и права РАН, 1996. - 67 с.
56. *Оглоблин О.* Бендерська Конституція 1710 р. / Олександр Оглоблин // Гетьман Іван Мазепа та його доба / упоряд. : І. Гирич, А. Атаманенко. - 2-ге вид., допов. - Нью-Йорк - Київ - Львів - Париж - Торонто : [б. в.], 2001. - С. 354-360.
57. *Оглоблин О.* Проблема державної влади на Україні за Хмельниччини й переяславська угода 1654 року / Олександр Оглоблин // Студії з історії України: статті і джерельні матеріали. - Нью-Йорк - Київ - Торонто : [б. в.], 1995. - С. 117-130.
58. *Окиншевич Л.* Генеральна рада на Лівобережній Україні у XVII-XVIII віках / Л. Окиншевич // Праці Комісії для виучування історії західно-руського та українського права. - К. : [б. в.], 1928. - Вип. 6. - С. 253-410.
59. *Окиншевич Л.* Значне військове товариство в Україні - Гетьманщині XVII-XVIII ст. / Л. Окиншевич // Записки наукового товариства імені Шевченка. - Мюнхен : Вид-во "Заграда", 1948. - Т. CLVII. - С. 154-165.
60. *Остафійчук В. Ф.* Історія України: сучасне бачення / В. Ф. Остафійчук. - К. : Знання-Прес, 2006. - 422 с.
61. Пакти й Конституції Законів та Вольностей Війська Запорозького // Вісник Київського університету. Історико-філологічні науки / упоряд. Л. Г. Мельник. - 1991. - № 2. - С. 24-35.
62. *Панащенко В.* З історії національних державних інституцій: генеральна військова канцелярія / В. Панащенко // Національно-визвольна війна українського народу середини XVII століття: політика, ідеологія, військове мистецтво. - К. : Генеза, 1998. - С. 234-262.
63. *Панина А. Л.* Инспекторский департамент гражданского ведомства / А. Л. Панина, Т. Ю. Просянкина // Государственность России : слов.-справ. : в 6 кн. - М. : [б. и.], 1999. - Кн. 2 (Д-К). - 120 с.
64. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. - М. : Аспект Пресс, 1998. - 269 с.
65. *Пахомов І. М.* Радянське адміністративне право : підручник [Електронний ресурс] / І. М. Пахомов. - Вид-во Львів. ун-ту, 1962. - Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html
66. *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века / Л. Ф. Писарькова. - М. : [б. и.], 2007. - 526.
67. *Піяй С.* Політика Агенора Голуховського щодо галицьких українців у 1866-1868 роках та її наслідки / С. Піяй // Вісн. Львів. ун-ту. Серія історична. - Львів : [б. в.], 2002. - Вип. 37/1. - С. 146-162.
68. *Платон.* Держава / Платон. - К. : Основи, 2000. - 355 с.
69. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О. Г. Аркуша, С. О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін. ; гол. ред. В. М. Литвин. - К. : Ніка-Центр, 2008. - 988 с.
70. *Полонська-Василенко Н. Д.* Історія України : у 2 т. / Н. Д. Полонська-Василенко. - К. : Либідь, 2002. - Т. 1. - 558 с.

71. *Полонська-Василенко Н. Д.* Історія України : у 2 т. / Н. Д. Полонська-Василенко. - К. : Либідь, 2002. - Т. 2. - 608 с.
72. Постанова Ради міністрів Української Держави про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі. 30 травня 1918 р. // ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 73.
73. *Рогожин А. Й.* Історія держави і права України / А. Й. Рогожин. - К. : Ін Юре, 2003. - 578 с.
74. *Романович-Славатинский А. В.* Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права / А. В. Романович-Славатинский. - СПб. : [б. и.], 1870. - 594 с.
75. Российское законодательство X-XX веков : в 9 т. - М. : [б. и.], 1988. - Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. - С. 264-308.
76. *Русина О. В.* Велике князівство литовське / О. В. Русина // Енциклопедія історії України. - К. : Наук. думка, 2003. - Т. 1. - 688 с.
77. *Руссо Жан-Жак.* Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Жан-Жак Руссо ; пер. з фр. та комент. О. Хома. - К. : Port-Royal, 2001. - 349 с.
78. *Сас П.* Військові канцеляристи в Україні XVIII ст.: засади елітарної свідомості / П. Сас // Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку. - К. : [б. в.], 2000. - Вип. 7. - С. 226-237.
79. *Серьогін С. М.* Влада і державна служба: історичний аспект : навч. посіб. / С. М. Серьогін. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - 194 с.
80. *Спенсер Г.* Опыты научные, политические и философские / Г. Спенсер. - М. : Современ. литератор, 1998. - 1408 с.
81. *Срединская Н. Б.* Трактат Фомы Аквинского "О правлении государей" / Н. Б. Срединская // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе (VI-XVII вв.) - Л. : Наука, 1990. - С. 217-245.
82. Статути Державної Канцелярії та розпис тимчасових штатів // ЦДАВО України, ф. 1064, оп.1, спр. 29.
83. *Толочко П. П.* Київська Русь / П. П. Толочко // Енциклопедія історії України : у 10 т. - К. : Наук. думка, 2007. - Т. 4. - 528 с.
84. *Троицкий С. М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII веке / С. М. Троицкий. - М. : Наука, 1974. - 384 с.
85. Україна і Литва в XIV-XVI століттях. Політико-правові та соціально-економічні аспекти / відп. ред. В. А. Смолій ; авт. кол. : В. Г. Берковський, А. В. Блануца, Д. П. Ващук та ін. - Луцьк : ПрАТ "Волин. обл. друкарня", 2011. - 256 с.
86. Український національно-визвольний рух. Березень-листопад 1917 року: документи і матеріали. - К. : Вид-во ім. Олени Теліги, 2003. - 859 с.
87. *Франко І.* Панщина та її скасування 1848 р. в Галичині // Франко І. Зібрання творів : у 50 т. / І. Франко. - К. : [б. в.], 1986. - Т. 47. - 537 с.
88. *Хими́на Н. И.* Собственная его императорского величества канцелярия / Н. И. Хими́на // Государственность России : слов.-справ. : в 6 кн. - М. : [б. и.], 1999. - Кн. 4 (Р-Я). - С. 123-124.
89. Центральний державний історичний архів України у м. Львові, ф. 146, оп. 8, спр. 200, арк. 27-28 (обіжник А. Потоцького до старост, Львів, 3 лип. 1903 р.); *Bobrzynski M.* Z moich pamiętników. - S. 10.
90. *Цьольнер Е.* Історія Австрії : пер. з нім. / Е. Цьольнер. - Львів : [б. в.], 2001. - 712 с.
91. *Шандра В.* Мережа освітніх інституцій та модернізація функцій освіти в Правобережній Україні в 30-х роках XIX ст. / В. Шандра // Волинські Афіни, 1805-1833 : зб. наук. справ., 2006.
92. *Шандра В. С.* Державна служба в українських губерніях російської імперії / В. С. Шандра // Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії України. - К. : Ніка-Центр, 2009. - 536 с.
93. *Шандра В.* Формування бюрократії в Правобережній Україні (XIX - початок XX ст.) / В. Шандра // Укр. іст. журн. - 2007. - № 2. - С. 145.
94. *Шепелёв Л. Е.* Чиновный мир России: XVIII - начало XX вв. / Л. Е. Шепелёв. - СПб. : Искусство - СПб., 1999. - 479 с.
95. *Puyp R.* The British Civil Service / R. Puyp. - London etc. : Prentice Hall, 1995. - 206 p.

РОЗДІЛ 4. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: правовий інститут, адміністративно-правовий режим, правовідносини у сфері державної служби, спеціальні види державної служби, управління державною службою, посади державної служби, професійно-кваліфікаційні характеристики, профілі компетентності посад державної служби.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
4. *Evans A.* Civil Service and Administrative Reform / Anne Evans ; Thematic Paper ; The World Bank. - Washington, D.C., 2008. - Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECRETF/Resources/civil_service_thematic_paper.pdf
5. *Brudney Jeffrey L.* Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice / Jeffrey L. Brudney, J. Laurence Jr. O'Toole, Hal G. Rainey. - Washington, D.C. : Georgetown University Press, 2000.

4.1. Конституційно-правові основи державної служби

Конституція України визначила державну службу як найважливіший інститут у справі розвитку української державності. Сучасна держава має величезну кількість різноманітних завдань і функцій, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні відповідати їй.

Державна служба є підпорядкованим елементом у структурі держави, який реагує на політичні імпульси з боку політичного керівництва. Політики, які прийшли до влади через вільні вибори та виражають волю населення, здобувають право визначати державну політику (у тому числі державну політику у сфері державної служби).

Визначення

Конституція України визначила **фундаментальні засади інституту державної служби:**

- Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1).
- Україна є унітарною державою (ст. 2).
- Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3).
- Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5).
- Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6).
- В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7).
- В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8).
- Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).
- Виключно законами України визначаються: ... організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби... (п. 12 ст. 92).

Державна служба є підпорядкованим елементом у структурі держави, який реагує на політичні імпульси з боку політичного керівництва. Політики, які прийшли до влади через вільні вибори та виражають волю населення, здобувають право визначати державну політику (у тому числі державну політику у сфері державної служби).

**Від теорії
до практики**

Завдання державної служби полягає в тому, щоб запроваджувати в життя державну політику. Її реалізація на практиці може стикнутися з певними складнощами, оскільки державні службовці є "слугами" держави за змістом самого визначення, але водночас за принципами державної служби є "слугами" народу і, працюючи в органах державної влади, можуть мати свої власні погляди на політику, що провадиться.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони не можуть бути змінені будь-якими законами. Водночас сам текст Конституції містить вказівки щодо необхідності прийняття низки законів, які сприятимуть розвитку положень, закріплених Конституцією у загальній формі.

Конституція та закони України регулюють найважливіші суспільні відносини та закріплюють: основи конституційного ладу та державного устрою; основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина; форми та види власності, основи кримінального, адміністративного, цивільного, сімейного та інших галузей законодавства, а також інші принципи напрями життєдіяльності держави і суспільства. Їх дія має універсальний, загальнообов'язковий характер за колом осіб, у часі й просторі.

Державна служба має розвиватися й реформуватися на підставі визначених Конституцією України засад:

- основ конституційного ладу;
- прав, свобод і обов'язків людини та громадянина;
- інституту президентства;
- інституту законодавчої влади;
- інституту виконавчої влади;
- інституту судової влади;
- інституту прокуратури;
- інституту державної служби.

Інституціональні положення державної служби, які так чи інакше встановлюють державно-службові відносини, знайшли відображення в різних розділах Конституції України.

Ст. 38 розд. II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Основного Закону передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема, вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Ці конституційні положення відповідають Міжнародному пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Цей самий Пакт установлює, що під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади.

Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Конституції визначено також інші форми участі громадян в управлінні справами держави. Згідно зі ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів. Політичні партії, у свою чергу, сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

**Від теорії
до практики**

Конституційне право громадян на участь в управлінні справами держави забезпечується також іншими правами:

- збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39);
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

- на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);
 - на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);
 - звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (ст. 55);
 - звертатися після використання всіх національних засобів правового захисту за захистом своїх прав і свобод до відповідних судових органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55);
 - на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).
- Усі права та свободи є рівними як для чоловіків, так і для жінок. Надання жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності забезпечується ст. 24 Конституції України. У сфері державної служби ця рівність має виключати дискримінацію жінок, які вступають на службу, проходять службу або просуваються по ній.
- Конституція України (ст. 92) встановила, що виключно законами України визначаються організація та діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, засади місцевого самоврядування.

Конституція України значною мірою регулює питання, пов'язані з визначенням і реалізацією правового статусу державних службовців.

Правовий статус державних службовців містить такі складові: способи заміщення посад; нормування та організація праці; вимоги, що висуваються до державних службовців, та гарантії держави; права, обов'язки, обмеження й заборони щодо посади; проходження служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння рангу, спеціального звання тощо); заходи стимулювання та відповідальності.

Конституція України визначає два способи заміщення посад (у різних процедурах і співвідношеннях): виборність і призначення.

Державні службовці призначаються та звільняються з посад керівниками органів у визначеному Законом України "Про державну службу" порядку.

Конституція України також визначає певні умови призначення на посади, зокрема прийняття присяги, та встановлює певні обмеження на зайняття посад.

Державні службовці мають певний правовий статус. Для державного службовця визначено особливі умови вступу на державну службу, проходження та припинення служби. Вони реалізують надані їм повноваження, функції як усередині органу державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права (громадян, інших організацій тощо).

Права державних службовців як складовий фактор їх правового статусу ґрунтуються на конституційних правах громадян України.

Конституцією України для державних службовців, як і для всіх громадян України, встановлюються: право на повагу до його гідності (ст. 28); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); гарантія на недоторканність житла (ст. 30); інші права і гарантії, визначені статтями 31-35, 43, 45-49, 53, 59.

Конституція України передбачає можливість деякого обмеження прав і свобод людини й громадянина. Проте варто було доповнити її вказівкою на можливість визначення обмежень прав і свобод громадянина конкретними конституційними законами не лише в умовах надзвичайного стану.

Найважливішою передумовою побудови правової держави, з одного боку, є виконання державними службовцями своїх функцій на основі принципу політичного нейтралітету. Майже всі розвинуті в економіко-правовому відношенні держави завжди намагаються сформувати такий державний апарат, який був би вільним від впливу ззовні. Тому основне завдання державних службовців у цих країнах полягає в тому, щоб реалізувати державні рішення, прийняті в установленому порядку.

Принциповою рисою, що характеризує сучасну правову державу, є наявність багатопартійної системи. Згідно зі ст. 36 Конституції України визнається політична різноманітність, багатопартійність. А відтак закономірно виникає питання про співвідношення державної служби як практичної професійної діяльності державних службовців і можливості для них бути членами різних політичних партій.

В умовах зіткнення інтересів організованих соціальних груп і їх різноспрямованого впливу потрібна незалежна державна служба, яка є прибічником інтересів усього суспільства й держави загалом і водночас прагне справедливого та зваженого врахування групових інтересів. Державний службовець зобов'язаний нести свою службу в інтересах особи і громадянина, всього суспільства. Держава, у свою чергу, повинна повною мірою гарантувати таку службу.

"Справжній" державний службовець має бути поза політикою. Якщо державна служба це професія, то це вже не політика, а вирішення практичних завдань. Посадові обов'язки такий чиновник виконує неупереджено, незважаючи на свої політичні пристрасті та переконання.

Законом України "Про державну службу" встановлено, що державний службовець повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань, не має права організувати страйки та брати в них участь і під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій... (ст. 13). Отже, це також визначає коло політичних правообмежень державних службовців.

Державна служба має гарантувати безперервність державних дій навіть у разі постійної зміни співвідношення політичних сил у суспільстві.

Громадянин, який вступає на державну службу, добровільно погоджується на окремі обмеження своїх конституційних прав і свобод, що стає нормою, основою для всієї системи державної служби. У цьому й полягає принцип політичної неупередженості державної служби (ст. 3).

Конституція України як джерело законодавства про державну службу заклала підхід до неї ззовні, з більш високого, загальнодержавного рівня. Державна служба являє собою цілісне явище, один із численних аспектів суспільного життя, що унормовується конституційними положеннями. Конституція заклала засади самої державної служби й законодавства про неї та шляхи його розвитку.

Від теорії до практики

Закон України "Про державну службу" регулює весь комплекс найбільш визначальних питань і аспектів державної служби зсередини, інакше кажучи, визначає засади її організації, функціонування, місця в системі суспільних відносин, правове становище державних службовців. Він є тією базою, на підставі якої приймається ціла низка нормативно-правових актів, що остаточно унормовує питання формування, реалізації та припинення державно-службових відносин державними службовцями, їх статусу, кар'єри, класифікації, прав, обов'язків, повноважень, відповідальності, матеріального та соціально-побутового обслуговування тощо.

Слід зазначити, що закони самі по собі не мають можливості розв'язувати конкретні проблеми з огляду на узагальнюючий характер та наявність певних закономірностей у суспільних відносинах. Тим більше, державна служба розвивається та потребує оперативного регулювання, що здійснюється нормативними актами Президента та Кабінету Міністрів України.

Таким чином, Конституція України закріпила основні положення інституту державної служби. Інституціональні положення державної служби, які так чи інакше встановлюють державно-службові відносини, знайшли відображення в різних розділах Конституції України.

Державна служба являє собою цілісне явище, один з численних аспектів суспільного життя, що унормовується конституційними положеннями. Конституція заклала засади самої державної служби й законодавства про неї та шляхи її розвитку.

4.2. Адміністративно-правовий режим державної служби

Державна служба являє собою особливий правовий інститут. У теорії права термін "інститут" означає сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу, надають їй внутрішню єдність та охоплюють усі суттєві моменти регулювання відповідної сфери.

Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного регулювання правовідносин у межах конкретної сфери суспільних відносин.

Система правових норм, що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів, а

також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень, є галуззю адміністративного права.

Одним із предметів адміністративного права є широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці. Тому в юридичній науці правове регулювання цих відносин відносять до правового інституту адміністративного права. Це зумовлюється також тим, що в нормах державної служби виявляються особливості адміністративно-правового регулювання управлінських суспільних відносин, які виражаються у методах правового регулювання державної служби.

Адміністративно-правові методи відрізняються певною специфікою і спрямовані насамперед на головних суб'єктів адміністративного права - державних службовців. Специфіка полягає в тому, що державні службовці самі використовують і встановлюють методи і форми адміністративно-правового режиму.

Державний службовець має дві основні ознаки суб'єкта адміністративного права:

- виступає в суспільних відносинах як носій державної влади;
- є носієм прав і обов'язків, бере участь у правовідносинах на основі правових норм.

Застосування адміністративно-правових методів правового регулювання передбачає:

- встановлення певного порядку дій - наказ до дії у відповідних умовах і належним чином, передбачений різними правовими нормами;
- заборона певних дій;
- надання державному службовцю можливості вибору одного з установлених законом варіантів посадового поведіння;
- надання можливості державному службовцю діяти (чи не діяти) на свій розсуд, не порушуючи при цьому законів.

Керуючись нормами адміністративного права, державні службовці розробляють, експертують, редагують проекти нормативно-правових актів, забезпечують їх реалізацію, контроль та моніторинг, застосовують заходи адміністративного примусу, виконуючи контрольні-наглядові функції, тобто виконують функції учасників адміністративного процесу.

Якщо лейтмотивом публічного права є забезпечення гармонії та злагоди в суспільстві, балансу інтересів особистості, громадянина, колективів, громад і суспільства загалом, стабільність держави та її інститутів, стійкість основ економічного й соціального розвитку, то такі саме цілі бере на озброєння й право державної служби. Тому державна служба є публічно-правовим інститутом.

Інститут державної служби є правовим засобом у системі побудови державності і складається з правових норм, які визначають, встановлюють та регулюють державно-службові відносини. Правові норми можуть ефективно функціонувати лише за умови їх внутрішньої узгодженості й скоординованості.

Державній службі притаманний особливий адміністративно-правовий режим, який характеризується цілісною системою регулятивного впливу на державно-службові відносини та специфічними прийомами регулювання: особливим порядком формування, реалізації та припинення державно-службових відносин, нормативно-правовим визначенням прав та обов'язків державних службовців і порядку їх здійснення.

Правові засоби, що використовуються у сфері державної служби, об'єднані єдиними регулятивними засадами.

Особливостями державної служби є специфічні засоби та прийоми регулювання: дозволи, заборони, зобов'язання, підлеглисть, підзвітність і підконтрольність, правове стимулювання та правове обмеження, довіра держави, відданість справі тощо.

Призначення адміністративно-правових режимів - регулювання особливих державних станів за допомогою системи спеціальних засобів. До таких засобів належать:

- правові акти й норми, що встановлюють особливий порядок діяльності в тих або інших сферах;
- уповноважені державні органи, спеціально створювані або наділені повноваженнями формувати й підтримувати відповідний режим;
- детальна, свого роду процедурна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємодія;
- жорстка система контролю й відповідальності за діяльність у рамках адміністративно-правового режиму;

- широке застосування обмежувально-дозвільних і заборонних методів, що сполучаються у необхідних випадках зі строго цільовим стимулюванням суб'єктів права;
- наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних і фінансових засобів (техніки, ресурсів тощо).

Визначення

Під **адміністративно-правовим режимом** слід розуміти певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Режим державної служби регулює кадрову функцію, що властива будь-якій системі соціального, зокрема державного управління.

У своєму найбільш абстрактному розумінні режим - це порядок. Саме порядок є визначальною характеристикою і метою адміністративних режимів.

Як і в будь-якому комплексному режимі відповідна йому система управління визначена нормативно. Її завдання - конкретизація застосування режиму в окремих державних органах.

Державно-службові відносини зумовлені існуванням соціально-правового інституту державної служби, їх значення визначається тим становищем, яке вони займають у структурі інституту державної служби.

Вищим органом управління режимом державної служби, відповідно до ст. 7 Закону України "Про державну службу", є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби - Національне агентство України з питань державної служби.

Наступний спеціальний суб'єкт управління режимом державної служби - це служби персоналу державного органу, основними завданнями яких є:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання;
- прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання;
- планування та організація заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;
- документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Не можна, однак, стверджувати, що спеціальні органи управління режимом державної служби представляють загальну систему управління режимом державної служби. Спеціальні органи володіють лише загальними питаннями встановлення й підтримки режиму.

Реалізується він у конкретних підрозділах державних органів, де суб'єктами управління режимом державної служби виступають безпосередньо керівники органів та їх структурних підрозділів, яким найчастіше належить ініціатива та вирішення питань про призначення на посади державної служби, застосування засобів заохочення і стягнення, нарешті, конкретної організації діяльності, пов'язаної з реалізацією повноважень державних органів.

Інститут державної служби - це комплексний правовий інститут, що включає в себе норми багатьох галузей права: конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, житлового та ін. Адміністративно-правові норми складають лише частину цього інституту, але водночас утворюють самостійний інститут державної служби в адміністративному праві.

Більшість норм, що складають у своїй сукупності інститут державної служби, є публічно-правовими нормами (зокрема це норми конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального права).

Норми публічного права, які стосуються інституту державної служби, можна класифікувати за різними критеріями.

Зокрема, залежно від змісту та структури їх можна поділити на відправні норми та норми-правила поведінки:

1. *Відправні норми* - мають найбільш загальний характер, достатньо високий ступінь абстрагування і містять відправні начала, основи правового регулювання суспільних відносин. До таких можна віднести:

- норми-дефініції, які містять визначення певних понять і категорій;
- норми-принципи, що закріплюють базові ідеї, що стосуються державної служби, наприклад основні принципи державної служби, саме: принцип служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини та громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі тощо;
- визначально-установчі, що встановлюють цілі та завдання даного правового інституту та окремих його елементів.

2. *Норми - правила поведінки*, які класифікуються на:

- уповноважуючі - визначають коло повноважень тих чи інших державних органів та державних службовців;
- зобов'язуючі - встановлюють юридичні обов'язки учасників правовідносин у сфері державної служби, зокрема стосовно додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне й точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі;
- забороняючі - норми, що покладають на державних службовців обов'язок утримуватися від певних дій. Такі норми, як правило, містять санкції і, наприклад, передбачають відповідальність за злочини у сфері службової діяльності (зловживання владою та службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, службове підроблення, службова недбалість, одержання хабара, провокація хабара).

Публічно-правові норми, що входять до інституту державної служби, можна класифікувати на:

- загальні (визначають поняття державної служби, її принципи, завдання та функції, види; поняття, види державних службовців);
- норми особливої частини (регулюють вступ на державну службу, проходження державної служби, гарантії і компенсації державним службовцям).

Також правові норми, що регулюють правовідносини у сфері державної служби, можна класифікувати залежно від видів джерел права, у яких вони містяться:

- конституційні норми, які посідають важливе місце в правовому інституті державної служби, оскільки вони визначають основи державного і суспільного ладу, основні принципи та пріоритети діяльності держави, визначають систему органів державної влади, порядок їх утворення та діяльності;
- норми, що містяться в міжнародно-правових документах і торкаються питань державної служби;
- норми Закону України "Про державну службу", який є базовим, основоположним нормативно-правовим актом, що регулює державну службу, оскільки саме в ньому визначено основні поняття і категорії даного правового інституту; окреслено принципи державної служби, напрями державної політики у цій сфері, правовий статус державних службовців, особливості прийняття на державну службу, її проходження та припинення, матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців;
- норми спеціальних законів, що регулюють державно-службові відносини у конкретних сферах служіння державі (які не є суто державною службою) закони України "Про прокуратуру", "Про Збройні сили України", "Про міліцію" та ін.);
- норми законодавчих актів, спрямованих на боротьбу зі зловживаннями у сфері службової діяльності;
- норми, що містяться в постановах Кабінету Міністрів України;
- норми нормативно-правових актів, що приймаються міністерствами та відомствами України та регулюють державно-службові відносини у конкретних сферах державної служби.

Таким чином, інститут державної служби - це комплексний публічно-правовий інститут, що регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права (переважно публічно-правових). У загальному вигляді адміністративно-правовий режим встановлює Закон України "Про державну службу", у рамках якого здійснюється виконання повноважень органів державної влади, тобто адміністративно-правовий режим державної служби, який має наскрізний характер по відношенню для цих органів і належить до класу комплексних.

4.3. Державна служба як організація

Аналіз державної служби як організації повинен логічно доповнити уявлення, сформовані під час її дослідження з позицій інституційного підходу. Розглянемо спершу загальноприйняті трактування терміна "організація", що має дати ключ до розуміння її сутності. По-перше, організація означає певну діяльність щодо розробки нових норм, налагодження стійких зв'язків, а також координації зусиль окремих членів соціальної групи. Ця діяльність найкраще характеризується словом "організування". Інакше кажучи, це діяльність, спрямована на досягнення ефекту синергії шляхом забезпечення умов для узгоджених дій, кооперації й інтеграції індивідів у групі. По-друге, організацію часто розглядають як атрибут якогось об'єкта, його властивість мати впорядковану структуру. По-третє, під організацією розуміють штучно створену соціальну групу інституційного характеру, що виконує певну суспільну функцію.

Усі три трактування організації тісно між собою пов'язані: кожна організована група повинна сформуватися в процесі організування, тобто діяльності з формування її внутрішньої структури, системи комутацій, розподілу соціальних ролей. Коли така група оформиться, вона матиме якість, названу організованістю.

Серед численних визначень організації чільне місце посідають трактування, що передбачають розуміння організації як раціональної системи чи системи, спрямованої на досягнення цілі. К.Барнард визначав, що організація - це такий вид кооперації людей, яка відрізняється від інших соціальних груп усвідомленістю, передбачуваністю і цілеспрямованістю. Д.Марч і Г.Саймон під організацією розуміли спільноту взаємодіючих людських істот, яка є найпоширенішою в суспільстві і містить центральну координуючу систему. Висока специфічність (спрямованість) робить організацію схожою на біологічний організм. П.Блау і У.Скотт у визначенні вказують на основну характеристику: для досягнення цілей вона повинна бути формалізованою, володіти формальною структурою. На думку А.Етціоні, організації - це соціальні об'єднання, свідомо сконструйовані для специфічних цілей. Членство в організації - свідоме, як і діяльність її учасників.

Визначення

Згідно із сучасними науковими уявленнями, **організації** - це соціальні групи, яким властиві: орієнтація на досягнення взаємопов'язаних і специфічних цілей; формування високоформалізованих структур; поділ праці між членами; наявність координуючого і керуючого органу.

Слід пам'ятати, що адекватне реальності застосування поняття "організація", як і будь-якого іншого, передбачає певний рівень абстрагування, що відповідає конкретній ситуації. Наприклад, "армію" можна назвати організацією, перебуваючи в достатній віддаленості від неї - у соціальному чи географічному вимірах. З точки ж зору новобранця "армія" постає цілим світом, ворожим, чужим, із дивними порядками й правилами.

З методологічної точки зору важливо усвідомлювати зв'язок і відмінність між поняттями "система" і "організація" як пізнавальними інструментами. Історично наукове вивчення "організації" передувало оформленню "системи" як об'єкта і засобу пізнання. Методологія системного підходу виникла як реакція на тривале панування аналітичних способів дослідження, недостатніх у тому випадку, коли в об'єкті, що досліджується, необхідно виявити основні закономірності функціонування та розвитку, співвідношення його частин або будь-якої частини та цілого, встановити взаємозв'язок між різнорідними фактами, а також тоді, коли виникає необхідність пошуку аналогій в явищах різної природи. Основа, "ядро" уявлень про систему визначилося в процесі розробки організаційної теорії і склало комплекс системних принципів: цілісності (незвідність властивостей системи до суми властивостей її складових і неможливість виведення з них властивостей цілого; залежність кожного елемента, властивості і відношення від його місця й функцій всередині системи); структурності (можливість опису системи через встановлення її структури: зв'язків і відношень; зумовленість поведінки окремих елементів властивостями структури); взаємозв'язок системи і середовища (система формується і проявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем, виступаючи активним компонентом взаємодії); ієрархічності (кожен компонент системи може розглядатися як система, а досліджувана система є компонентом більш широкої системи); множинності опису кожної системи (з

огляду на складність системи, її адекватне пізнання потребує побудови багатьох моделей, кожна з яких описує лише певний аспект системи).

Необхідно зазначити, що в роботах Г.Атаманчука, В.Афанасьєва, О.Оболенського, Ю.Сурміна, інших дослідників здійснено багатовимірну презентацію державної служби як системи. Зроблено спроби виділити її компоненти, розглянуто характер взаємодії державної служби з політичною, економічною, законодавчою, правовою, організаційною та іншими суспільними системами, описано структуру, здійснено порівняльний аналіз подібних феноменів у різних країнах, викладено ряд ідей щодо вдосконалення і модернізації. Складність і комплексний характер об'єкта дослідження зумовили залучення нормативно-ціннісного, історичного, функціонального, інституційного, генетичного, соціально-психологічного методів. Інакше кажучи, спроби дослідження феномену "державна служба" мають виразний міждисциплінарний характер, щодо якого системний підхід та суміжні з ним системно-структурний і структурно-функціональний підходи виконують парадигмальну та інтегруючу функції.

Понятійне коло, без якого неможливо зрозуміти, що таке державна служба: "посади", "державні органи", "апарати органів", "механізм держави" - є відображенням взаємопов'язаних частин деякого цілого: "державного організму". Згідно із сучасними уявленнями про взаємовідношення частин і цілого, "секрет цілісності" полягає в кооперативному ефекті, у взаємовпливі і взаємопроникненні частин. За висловом Д.Пивоварова, "пов'язані частини утворюють всередині своєї множини такого єдиного для них посередника, який незримо пронизує кожную частину і водночас відрізняється від кожної частини своєю якістю". Частини державного апарату - "органи" і "посади" пов'язані, так би мовити, генетично, оскільки створені відповідно до чинного законодавства і Конституції, "державна служба" ж легітимізована тим самим шляхом, але від інших частин цілого її відрізняє процесуальний характер, що складає особливу якість цього феномену. Власне, усвідомлення особливого відношення державної служби до цілісності держави загалом і державного апарату зокрема й зумовлює розгляд державної служби як організації.

Справа не в тому, що системний підхід виявляє методологічну недостатність при розгляді державної служби, а в тому, що, розглядаючи деякий об'єкт як організацію, необхідно враховувати не лише його елементний склад, процеси взаємодії всередині системи та із середовищем, структуру тощо, а й процеси, спрямовані на впорядкування цілісності. За одним із визначень, в якому вдається відобразити момент внутрішньої динаміки, "у найзагальнішому сенсі під організацією слід розуміти впорядкований стан елементів цілого і процес щодо їх впорядкування в доцільну єдність". Отже, "система" - не що інше як статичний момент "організації", зафіксований стан упорядкованості. Таке розуміння не заперечує системної динаміки: по-перше, "статичний" не означає "нерухомий", по-друге, ряд систем (стохастичні) можуть змінювати свої системні властивості, але з організаційної точки зору виступаючи вже як інші системи, із новими елементами, зв'язками та структурою.

Організаційний підхід дає змогу включити до розгляду таку властивість організації, як стійкість, тобто внутрішню здатність відновлювати рівновагу, порушену під дією зовнішніх факторів. Це явище в науці називають **гемеостазис**. Крім того, залучення понятійного апарату організаційної теорії дає змогу означити, а відтак, здійснити наукову легітимацію різного роду несистемних і "антисистемних" явищ, що отримують загальну характеристику як "дезорганізаційні".

Про цілісність державної служби як системи можна говорити з огляду на її специфічну властивість, пов'язану зі здатністю до самовідтворення. Про держслужбу згадується у літературних пам'ятках стародавньої Індії, давнього і середньовічного Китаю, античного Риму. В літературних джерелах можна знайти наповнені драматизмом описи поразок, отриманих монархами у боротьбі з "апаратом". Держслужба здатна не лише видозмінюватися, пристосовуючись до вимог часу, вона може поширюватися "вшир" і "вглиб" суспільного життя. За часів Радянського Союзу в анкетах з обліку кадрів заповнення графі "соціальне становище" передбачало тільки три варіанти: "робітник", "селянин (колгоспник)", "службовець", хоча, безумовно, останній термін мав інший зміст, ніж нинішнє поняття "державний службовець". У сучасній Україні держслужба "рухається вслід" за утворенням нових органів і структур управління, створює власні структури (наприклад регіональні підрозділи НАДС - територіальні управління Нацдержслужби України), "обирає" нові, поглиблені теми, для яких створюються відповідні посади і структури (наприклад, підрозділи/

служби зв'язків з громадськістю і ЗМІ в органах державного управління, ЦОВВ у формі "національних комісій" тощо). Подібні процеси загалом характерні й для інших країн світу.

М.Вебер, обґрунтовуючи засади "соціології розуміння", ввів у широкий науковий обіг поняття "соціальна дія", якою є дія, свідомо орієнтована індивідом на очікування інших людей і тим самим співвіднесена з їх минулим, теперішнім і майбутнім; акт (Akzion), що передбачає у найзагальнішому вигляді реакцію (Reaktion) інших людей. Орієнтація дії, визначена усередненою ймовірністю можливої реакції, тобто передбаченням існування деякого "узагальненого" іншого, переводить таку дію в ранг соціального відношення. В аспекті теми розгляду поняття "соціальна дія" набуває ключового значення, оскільки ця "первісна одиниця" виступає основою для типології дій, придатної для класифікації будь-яких видів активності людини як соціальної істоти. Очевидно, що сама соціальна дія має двоїсту природу: це - певна цілісність, якісно відмінна від несвідомих, механічних, біологічних чи інших видів активності людини; водночас, задаючи поле соціально зумовлених орієнтирів, соціальна дія постає сукупністю алгоритмів різноманітних дій, так би мовити, меншого масштабу. Тобто соціальна дія, розглянута в контексті діяльності як системи, задовольняє системному принципу ієрархічності, оскільки сама може розглядатися як система.

Нагадаємо чотири типи соціальної дії, виділені М.Вебером: 1) цілераціональна, що передбачає логічне обґрунтування мети; 2) ціннісно-раціональна, підпорядкована вірі у цінність певної поведінки незалежно від її наслідків; 3) афективна; 4) традиційна, заснована на звичаях і звичках. Основним чинником, що визначає відношення між "сусідніми" - у всіх вимірах - діями, є фактор "привабливості", що певним чином уособлює в собі і ціль, і цінність, і традицію, спроможний викликати афективну поведінку. У випадку державної служби фактор привабливості дії визначається інститутом Присяги державного службовця, орієнтацією на відповідність вимогам, продиктованим чимось вищим, ніж звичний спектр потреб особи. За класифікацією М.Вебера, це - ціннісно-раціональна, безумовно, самоцінна дія. Дія, орієнтована на такий об'єкт, передусім здійснюється так, щоб отримати продовження або відтворитися в дещо видозміненому вигляді, зберігаючи відповідність бажаному образу. Орієнтація на можливість відновлення задає відношення подібності між діями, яке й диктує специфіку основного зв'язку між діями: наслідування, наступності. Складається так, що в повсякденності орієнтація на високий зразок дії "затемнюється", переходячи в латентний стан, залишаючи по собі лише інтенцію до подібності, слідування зразку.

Таким чином, за природою цілісність "державної служби" відмінна від аналогічної характеристики якогось статичного об'єкта, оскільки: 1) форма, у якій вона реалізується, є процесом; 2) складовим процесу притаманна власна динаміка. Кооперативний ефект, що виникає при узгодженні складових процесу, знаходить вираження у встановленні міри їх єдності. Інакше кажучи, цілеспрямовані соціальні дії, авторизовані посадовими особами чи відповідними органами, реалізуючи відношення подібності, утворюють "тіло" процесу служби, не втрачаючи при цьому власної цільової орієнтації.

Маючи своєрідним "осердям" ціннісно-раціональну дію, в ідеалі орієнтовану на зразок "служіння" як єдиного "посередника", про що було сказано вище, який незримо пронизує кожну частину, державна служба зберігає свою цілісність, забезпечуючи цілісність апарату управління і держави загалом через специфічні організаційні процеси: адаптації, мобілізації й координації, інтеграції, підтримки зразка. Власне, у найширшому розумінні перелічені процеси і є державним управлінням, яке з організаційної точки зору постає результатом функціонування цілісного утворення, орієнтованого на високий стандарт "служіння" - державної служби.

4.4. Спеціальні види державної служби

Чинне законодавство не визначає і не класифікує види державної служби. Тому в сучасній науковій літературі існують різноманітні підходи до класифікації видів державної служби. В основі такого поділу лежить вибір того чи іншого критерію для класифікації. Так, наприклад, якщо взяти за основу конституційний принцип поділу влади, можна виділити:

- державну службу в законодавчому органі;
- державну службу в органах виконавчої влади;

- державну службу в органах судочинства.

Однак така класифікація не охоплює всієї багатогранності державної служби, оскільки не враховує, наприклад, особливостей служби в органах прокуратури, Адміністрації Президента України, Національному банку, оскільки названі установи формально не належать до жодної з трьох гілок влади.

Якщо ж взяти за основу критерій статусу державних службовців, то можна виділити такі види державної служби, як:

- адміністративна (в апараті парламенту, органах виконавчої влади та їх апараті, в органах судочинства);

- спеціальна (в органах державної влади, яким окремими законами надано спеціальний правовий статус);

- патронатна (має особливий правовий режим через допоміжно-обслуговуючу, консультативну спрямованість).

З теоретичної точки зору застосування методу видової класифікації є природним науковим способом дослідження будь-якого комплексного явища. Проте, поряд з усвідомленням необхідності практичної розробки і науково-теоретичного дослідження проблем, пов'язаних з аналізом видів державної служби, ми можемо вказати на наявність у сучасній науці одразу кількох класифікаційних моделей як державної служби в цілому, так і тих критеріїв, які мають бути покладені в основу виділення тих чи інших видів державної служби. Зрозуміло, що різні класифікаційні моделі є більш чи менш вдалими, так само як і ті критерії, які пропонуються як основа цих класифікацій. Хоча при цьому хотілося б звернути особливу увагу саме на принцип єдності тієї чи іншої класифікації та її критерію, оскільки в низці випадків ми спостерігаємо виділення тієї чи іншої кількості видів державної служби на основі різних критеріїв. У цьому контексті не можна не погодитися з тезою О.Петришина, який наголошує, що за умови недотримання принципу єдності критерію класифікації пропонована класифікаційна модель не може претендувати на понятійну стрункність та узгодженість.

Прикладом такої класифікації видів державної служби, в основу якої покладено різні критерії, може виступити модель Ю.Старилова, який, виділяючи два основні види державної служби, вживає щодо них поняття державної служби та громадянської служби. Причому до першого виду він відносить військову службу та федеральну службу, а до другого - муніципальну службу, службу в апараті політичних партій, службу в державних закладах та установах.

Однак, зважаючи на вихідну методологічну неприйнятність порушення принципу єдності критерію під час класифікації видів державної служби, ми свідомо уникатимемо аналізу подібних моделей. Отже, як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів державної служби ставить перед нами насамперед питання щодо визначення критерію цієї класифікації. Оскільки ж таких критеріїв може бути знайдено одразу кілька, то відповідно ми отримуємо і різні класифікаційні моделі. Піддамо їх більш ретельному аналізу.

Доволі часто, вживаючи поняття видів державної служби, виділяють такі два її види, як загальна (чи федеральна) та регіональна державна служба. Проте, навіть не вдаючись до всіх тонкощів критики цього критерію, достатньо вказати лише на деякі явно слабкі моменти зазначеного підходу. По-перше, не зовсім зрозуміло, яким чином ця модель діятиме в унітарних державах, де в системі державної служби не спостерігається яскраво виражений розподіл між загальнодержавними та регіональними органами державної влади. По-друге, виокремлення цих двох видів державної служби фактично окреслює не стільки державну службу як таку, скільки різні сфери компетенції та різне коло повноважень тих чи інших державних службовців (посадових осіб), які діють на загальнодержавному і місцевому рівні.

Відповідно до іншого підходу, прибічники якого посилаються насамперед на конституційно закріплений принцип поділу державної влади, пропонується розподіляти види державної служби згідно з їх належністю до сфери реалізації тієї чи іншої гілки державної влади. У результаті отримуємо три види державної служби: державну службу в органах виконавчої, законодавчої (представницької) та судової влади. Свої аргументи на користь цієї позиції наводить російський дослідник Д.Овсянко. Однак, як цілком справедливо зауважує С.Дубенко, такий поділ аж ніяк не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби. Зокрема, в поле своєї "класифікаційної невизначеності" потрапляє служба в органах прокуратури, оскільки ні в Консти-

туції РФ, ні в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку державної влади, а з другого - її не віднесено до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади.

На противагу двом розглянутим вище класифікаційним моделям, багато інших дослідників пропонують виділяти такі два види державної служби, як: класифікована і некласифікована державна служба. До першого з окреслених видів відносять тих державних службовців, які мають спеціально встановлену для них систему класних чинів, рангів чи звань, а до другого - тих, які перебувають на державній службі, але їх посади не підлягають класній класифікації. Так, у Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., ст. 25 чітко встановлює сім категорій посад державних службовців та передбачає, що в межах категорій державним службовцям може бути присвоєно ранг - з першого по п'ятнадцятий. В принципі подібний критерій (наявність чи відсутність класифікаційних чинів, від яких залежать повноваження, права та матеріальне становище державних службовців), є доволі чітким і прозорим. Єдина проблема, яка, на нашу думку, виникає в цьому випадку стосується того, що за умови застосування цього методологічного підходу ми дещо змішуємо різні поняття. А саме - поняття державної служби як такої та поняття державних службовців. Дійсно, використовуючи предикат "класифікована" чи "некласифікована" служба, ми відносимо його не стільки до інституту державної служби в цілому, скільки до окремих державних службовців. Недарма в згаданому нами законі "Про державну службу" надається класифікація саме службових посад, а не видів державної служби.

Ще один підхід до визначення видів державної служби запропонував відомий вітчизняний дослідник В.Авер'янов. Зокрема, він наголосив на актуальній потребі розмежування значення таких двох понять, як "орган державної влади" та "апарат органу державної влади" (фактично зазначена теза була висловлена ним ще в роботі "Апарат державного управління" 1990 р. У цьому випадку ми отримуємо можливість класифікувати види державної служби відповідно до правового статусу державних службовців, а також безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів державної влади. Таким чином, як пише В.Авер'янов, ми можемо виділити такі види державної служби:

1. Служба в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті парламенту, судових органів, інших органів державної влади. Цей вид державної служби В.Авер'янов пропонує визначати поняттям "адміністративна державна служба".

2. Служба в державних органах, яка отримує спеціальний правовий статус (наприклад служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, збройних сил, у митних органах, дипломатичних установах тощо). Це - "спеціалізована державна служба".

3. Служба в апараті державних органів, яка хоч і має допоміжно-обслуговуючу спрямованість, але через свою важливість потребує особливого правового режиму. Це - "патронатна державна служба".

При цьому до інституту державної служби не слід включати діяльність осіб, які хоч і виконують найважливіші державно-владні функції, але мають статус "політичних діячів", а не "державних службовців". До цих осіб належать Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, народні депутати. До речі, про необхідність чіткого розмежування посад "державних службовців" та "політичних діячів" як одну з умов створення ефективної системи державної служби пише В.Скрипнюк.

По суті, схожий підхід до визначення видів державної служби (коли основним критерієм виступає визначення сфери державної служби і статусу державних службовців) було застосовано і при розробці Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій усі державні посади було розподілено на три основні групи: політичні (посади міністрів та інших членів КМУ), патронатні та адміністративні (працівники на цих посадах є державними службовцями і беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, займаються державно-управлінською діяльністю в органах трьох гілок влади, мають державно-владні повноваження, несуть відповідальність за посадою, отримують від держави винагороду за свою працю). Хоча в Концепції містилось посилення ще на два види державної служби. По-перше, це служба в органах місцевого самоврядування, а, по-друге, - це так звані "специфічні" (спеціальні) види державної служби, до яких було віднесено військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо.

I, нарешті, останній підхід, який необхідно згадати, засновується на доцільності застосування складної моделі опису видів державної служби. Її "складність" полягає в тому, що кожен із виділених видів державної служби, у свою чергу, утворює кілька підвидів. Чи не найбільш аргументовано такий підхід до аналізу видів державної служби представлено в роботах О.Петришина. Зокрема, на думку дослідника, в загальному плані ми можемо казати про існування двох основних видів державної служби: а) цивільної та б) мілітаризованої, кожна з яких характеризується власним набором специфічних ознак (інколи ці два види державної служби ще позначають поняттями "служба в державних органах" і "служба у військових та воєнізованих формуваннях". Так специфіка мілітаризованої державної служби визначається шістьма ознаками:

1. Цей вид державної служби має своєю метою сприяння виконанню державою функцій охорони (захисту) держави як від зовнішньої, так і від внутрішньої загрози. До речі, зазначена охоронно-захисна функція фіксується практично в усіх законах, які регулюють діяльність органів, що належать до цієї групи. Як приклад можна навести Закон України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р., у ст. 2 якого серед основних завдань цього органу було названо забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, охорона і забезпечення громадського порядку, захист власності від злочинних посягань тощо. Або Закон України "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 р., ст. 1 якого визначає функцією Збройних Сил захист суверенітету України, її територіальної цілісності і недоторканності. Так само охоронна функція закріплювалась і за Національною гвардією України (у ст. 1 Закону України "Про Національну гвардію України") до того як її було розформовано відповідно до Закону України "Про розформування Національної гвардії України" від 11 січня 2000 р.

2. Важливою складовою мілітаризованої державної служби є реальна можливість (і наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень) застосування примусу. Так, у ст. 11 Закону України "Про міліцію" серед прав, наданих цьому органу державної влади, названо право: затримувати і тримати в спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачуваних, які переховуються від дізнання, слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання; проводити в порядку провадження дізнання і за дорученням слідчих органів у кримінальних справах обшуки, вилучення, допити та інші слідчі дії відповідно до кримінально-процесуального законодавства; тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей; зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю. А в ст. 13 прямо зазначено, що працівники міліції мають право застосовувати заходи фізичного впливу, в тому числі прийоми рукопашного бою, для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам міліції, якщо інші способи не забезпечили виконання покладених на неї обов'язків.

3. Мілітаризована служба завжди здійснюється озброєними групами людей (це дає змогу об'єднати в одну групу службовців військових та воєнізованих формувань).

4. Вступ на мілітаризовану службу передбачає наявність ряду спеціальних вимог. Скажімо, відповідно до чинного законодавства на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання.

5. В основу організації мілітаризованої служби покладено жорсткий ієрархічний принцип, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдиний виняток з цього правила міститься в ч. 1 ст. 60 Конституції України, де вказано: "ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази").

6. Мілітаризована державна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який зумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності.

Так, саме на специфічності мілітаризованої державної служби наголошує Д.Бахрах. З тією лише відмінністю, що, на його думку, мілітаризована державна служба (як окремий вид державної служби) має два підвиди: а) військова служба (служба в збройних силах, у внутрішніх військах, прикордонних військах); та б) невійськова служба (служба в міліції, в митних органах, в органах податкової міліції, і т. д.). Хоча у своїх більш ранніх працях Д.Бахрах писав не про два, а про три види мілітаризованої служби (військова, воєнізована та міліцейська).

На відміну від цього, цивільна служба засновується не стільки на примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання і може бути розподілена на два основні підвиди: а) служба в державних органах; б) служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств. Причому перший із зазначених підвидів державної служби (служба в державних органах) може бути охарактеризовано з двох позицій. З одного боку, це те, завдяки чому здійснюється виконання функцій та завдань окремих органів державної влади відповідно до їх компетенції. А з другого боку - це спосіб реалізації встановленого в ст. 38 Конституції України права громадян на державну службу.

Разом з тим кожен із зазначених підвидів піддається подальшому структуруванню. Так, служба в державних установах та в адміністрації державних підприємств може бути розподілена на дві групи: служба, пов'язана з виробництвом матеріальних благ, і служба, не пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Остання у свою чергу, може бути класифікована за предметно-функціональним принципом: служба в державних установах, які здійснюють невиробничу діяльність у сфері охорони здоров'я, культурній, освітній, виховній, науковій тощо. Що ж до служби в органах державної влади, то стосовно цієї підгрупи О.Петришин пропонує вживати класифікаційний принцип поділу гілок влади, відповідно до якого ми отримуємо підстави казати про державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади.

Останньою сходинкою аналізованої нами класифікаційної моделі є виокремлення складових у межах трьох названих підгруп. Так, скажімо, державна служба в органах виконавчої влади підрозділяється на адміністративну (служба в органах державної виконавчої влади загальної компетенції) та спеціалізовану службу (в органах державної виконавчої влади зі спеціалізованою компетенцією). Державна служба в органах законодавчої влади складається з таких двох підгруп: політична державна служба (це народні депутати чи парламентарі та інші вищі посадові особи держави, чие призначення відбувається шляхом вибору) та апаратна державна служба. Хоча теза про віднесення депутатів до державних службовців часто викликає певні зауваження. Так, основним аргументом проти цього виступає те, що депутатська діяльність не може окреслюватись як "професія", оскільки сенс представництва полягає в можливості його зміни (іншим депутатом чи іншим політиком), а не в постійному виконанні представницьких функцій.

Що ж до аргументів на користь віднесення депутатів до державних службовців, то, як відзначає О.Петришин, оскільки функціонування парламенту не може бути виключено із загального механізму державного управління суспільством, то і без діяльності депутатів ми ніколи не отримаємо цілісного уявлення про систему державної служби.

Водночас, вживаючи поняття видів державної служби у цілому ряді праць пропонується виділяти ще й роди державної служби. При цьому під родом служби, як пише В.Шкатулла, мається на увазі те спільне, що присутнє в діяльності державних службовців багатьох державних органів об'єднаних за певною спільною сутнісною ознакою. Виходячи з цього визначення виділяються такі роди державної служби, як: військова, управлінська та спеціалізована служба. Кожна з них включає окремі види державної служби. Скажімо, в межах військової служби виділяються такі види: армійська, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах безпеки і т.д. У межах управлінської служби йдеться про управління економічними процесами, управління в фінансово-бюджетній сфері, управління власністю, управління освітою і культурою, управління соціальною сферою тощо. І, нарешті, спеціалізована державна служба поділяється на такі види: судова, кримінально-виконавча, митна, прокурорська, радіаційна, метрологічна, екологічна, санітарно-епідеміологічна, служба з надзвичайних ситуацій тощо.

У принципі подібний підхід до виокремлення поряд із видами державної служби ще й її родів може стати в пригоді в процесі систематизації державної служби як професійної діяльності та розробленні чітко визначеної структури її класифікації. Однак при цьому не можна не вказати й на певні проблеми, що виникають при застосуванні цього підходу.

По-перше, окреслення військової, управлінської та спеціалізованої державної служби саме як родів, по суті, являє собою не що інше як відтворення традиційного розподілу рангів усіх службовців відповідно до трьох категорій служби (військова, статська та придворна), який було встановлено ще у відомому історичному документі "Табелі про ранги" 1722 р. Але, якщо на початку XVIII ст. подібний розподіл був правомірним, то в сучасних умовах його вже не можна визнати коректним, оскільки всі ці три роди, у свою чергу, мають спільну для всіх ознаку. Тобто

вони виступають уже не стільки родами державної служби, скільки своєрідними "підродами", які реалізуються в процесі задіяння єдиної функції державного управління. Інакше кажучи, якщо раніше функція управління державними справами належала виключно до роду статської служби, то тепер вона реалізується в процесі діяльності всіх без винятку органів державної влади. Як приклад подібного розширеного тлумачення функції державного управління можна навести позицію В.Чиркіна, який пише про реалізацію функцій державного управління не лише органами виконавчої влади, але й органами судової влади, контрольними органами, органами прокуратури тощо. Тому у разі застосування наведеного "розширеного" тлумачення державного управління саме поняття роду державної служби практично втрачає свій класифікаційний сенс, оскільки тоді ми отримуємо лише один рід, яким виступатиме управлінська державна служба в цілому.

По-друге, визначення видів державної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, що виконуються тими чи іншими державними службовцями) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо непомірно велику кількість видів державної служби, оскільки їх буде рівно стільки, скільки й органів державної влади (адже кожен орган державної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу його компетенції). А з другого - практично нерозв'язуваною виявляється проблема розподілу на види тих державних службовців, які працюють у різних органах державної влади, але функції яких частково перетинаються. Наприклад, як судові органи влади, так і органи прокуратури реалізують у своїй діяльності контрольну функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої державної служби виокремлюються такі окремі види, як прокурорська та судова державна служба, то тоді виникає питання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі.

І, по-третє, акцентування на функціональному принципі виділення окремих видів державної служби виявляється доволі проблематичним у сфері управлінського роду державної служби. Справді, якщо пильніше придивитися, то в запропонованій В.Шкатуллою класифікаційній моделі родів та видів державної служби, внутрішньородова класифікація управлінської державної служби здійснюється не за функціональним, а за предметним принципом. Тобто йдеться про одну й ту саму функцію (державне управління), яка може реалізовуватись у фінансовій, бюджетній, податковій, культурній, освітній, соціальній та інших сферах.

Таким чином, подібний підхід до систематизації видів державної служби (коли загальна структура державної служби надається через класифікацію державної служби на роди і види) ще потребує подальшої розробки. В цьому контексті доволі показовою є дискусія, що виникла навколо понять "видів" і "родів" державної служби. Адже якщо В.Шкатулла наполягає на тому, що військова, управлінська та спеціалізована є саме родами державної служби, то російські автори висловлюють прямо протилежну тезу і вказують на те, що їх слід визначати як види державної служби. Звісно, що висловлена нами критика не повинна тлумачитись як заперечення розглянутого вище методологічного підходу.

На рис. 4.1 схематично подано основні спеціальні види державної служби в Україні.

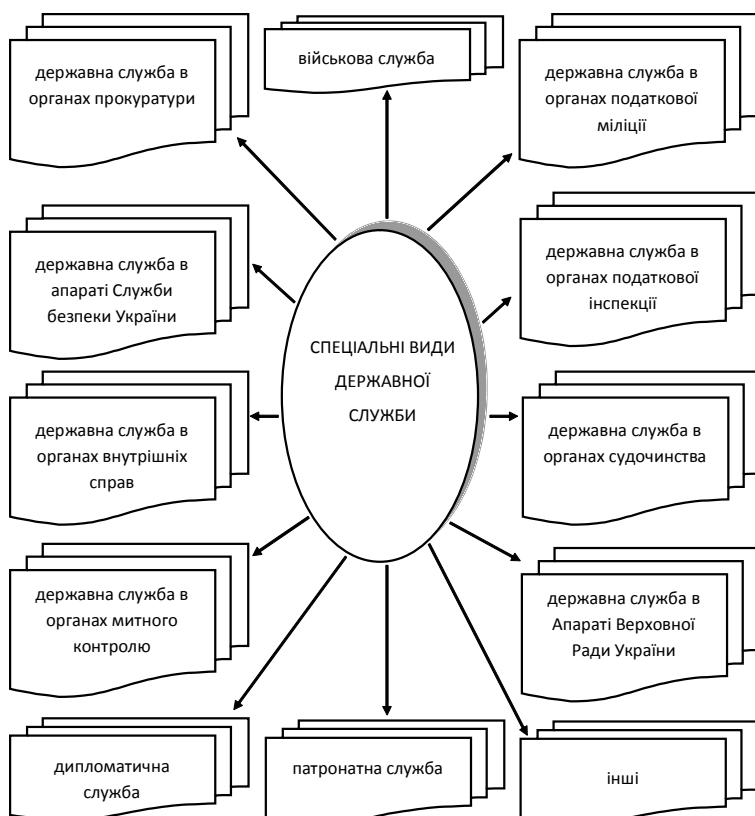


Рис. 4.1. Спеціальні види державної служби

Ще одним - найбільш поширеним - є поділ державної служби на два види: цивільну та мілітаризовану. Відмінні ознаки мілітаризованої державної служби наведено на рис. 4.2.

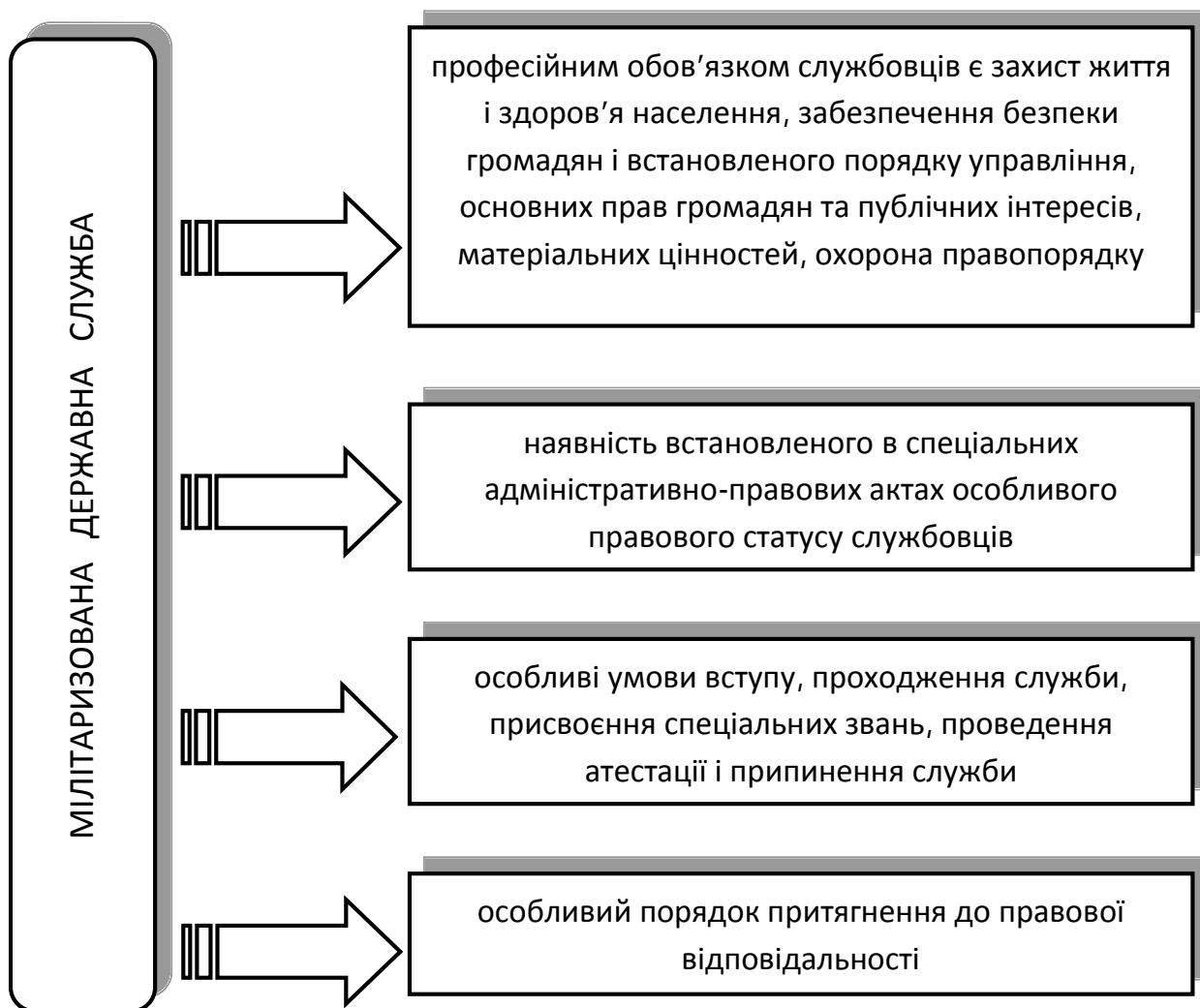


Рис. 4.2. Відмінні ознаки мілітаризованої державної служби

Цивільна служба ґрунтується на реалізації загальних для будь-якої сфери державного управління державно-службових функцій, що не відрізняються галузевою специфікою.

Визначення

Спеціальна державна служба - вид державної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.

Прийнятий у 2005 р. Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 3) запровадив поняття публічної служби. Відповідно до Кодексу це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

4.5. Управління державною службою

На новому етапі державотворення в Україні відбувається процес реформування державної служби, створення нової системи управління державною службою як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Найважливіші компоненти системи управління державною службою формуються відповідно до рівнів системи управління державною службою.

Модернізація системи управління державною службою значно впливає на покращення показників діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів.

Визначення

Управління державною службою є комплексом взаємодіючих елементів (об'єктів і суб'єктів, процесів і відносин), що формують якісно визначену певну організаційну цілісність. Систему управління державною службою, з одного боку, можна розглядати як самостійно функціонуючу і певним чином організовану систему, в якій взаємодіють власні суб'єкти й об'єкти управління, складаються власні управлінські відносини, визначаються і реалізуються конкретні завдання з формування та раціонального використання кадрового потенціалу державного апарату, а з другого - система управління державною службою взаємодіє з навколишнім середовищем, ураховує і задовольняє її потреби і інтереси.

Складність, багатогранність, ієрархічний характер й інші особливості державної служби під час розгляду питань її організації та функціонування потребують упровадження системного аналізу. Він сприяє розкриттю цілісності державної служби й механізмів, які її забезпечують, виявленню структури, внутрішніх зв'язків між компонентами державної служби як цілого із зовнішнім оточенням.

У загальному вигляді система (від грец. *systema* - ціле, складене із частин), за визначенням Н.Р.Нижник, - це сукупність взаємопов'язаних та розміщених у певному порядку елементів кількісного цілісного утворення. Єдність системи знаходить вираження в такій взаємній залежності її компонентів, за якої із зміною одного з них змінюються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів системи всередині її і з навколишнім середовищем.

Функціонування державної служби має на меті зміцнення й розвиток української державності та суспільства, здійснення функцій держави з управління суспільством. У системі державної служби, як і в кожній організаційній системі, розрізняють дві підсистеми: керівну (суб'єкт) і керовану (об'єкт).

Система управління державною службою внаслідок взаємодії складових частин набуває нових якостей, що є відмінними від якостей її складових (наприклад цілісність, взаємоузгодженість елементів, чіткий розподіл праці, функціональність, ефективність, використання єдиних організаційних і правових норм, стандартів, вимог, правил тощо).

Елементи системи управління державною службою мають відносну самостійність, водночас державна служба повинна бути одним цілим, оскільки Україна як держава є унітарною і являє собою єдине ціле. Цілісність системи державної служби конкретизується і здійснюється через зв'язки, які утворюють систему, тобто зв'язки, що виражають закономірні відносини і визначають організацію державної служби. Передусім це відносини субординації під час розробки й реалізації управлінських рішень, координації, регулювання, обміну інформацією, контролю та ін.

Особливості організації управління державною службою, застосовуючи системний підхід, можна виявити через її структуру й функції. Структура (від лат. *structura*, тобто порядок, розпорядження, будова) являє собою сукупність стійких зв'язків, які забезпечують цілісність державної служби, тобто збереження головних якостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. Структурованість дає державній службі стабільність і можливість витримувати вплив зовнішнього середовища.

Існує кілька підходів до класифікації структури державної служби. Залежно від основи класифікації виділяють вертикальну й горизонтальну, формальну і неформальну, відкриту та закриту, функціональну і дивізійну, механістичну й організаційну, проектну та матричну структури державної служби. Та чи інша структура державної служби безпосередньо впливає на організацію управління державною службою.

Під функціями (від лат. *functio* - здійснення, виконання) розуміють обов'язки, коло діяльності, здатність виконувати певну роль у системі суспільних відносин, головні напрями реалізації законодавства про державну службу.

Таким чином, розгляд структури і функцій державної служби надає шляхи підвищення її дієвості та ефективності і потребує певної організації.

З цього погляду державна служба як організаційний інститут, із урахуванням структурного, функціонального підходу, являє собою свідому, спеціалізовану, об'єднану в одну систему

групу людей, які виконують функцію державного управління, спільно, погоджено і координовано діють з метою досягнення ефективності державного управління і реалізації цілей державної служби.

Вирішення питань управління державною службою належить як вищим, центральним, так і місцевим органам влади. Інститути Президента та Верховної Ради України належать до системи управління державною службою за Конституцією України. Для проведення державної політики та функціонального управління державною службою існує Національне агентство України з питань державної служби (до 18 липня 2011 р. - Головне управління державної служби України).

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України визначає мету й основні напрями державної політики взагалі і політики у сфері управління державною службою, зокрема забезпечує функціонування і взаємодію органів державної влади щодо роботи з кадрами державної служби, призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження, пропонує Верховній Раді України для затвердження кандидатуру Прем'єр-міністра, створює в межах наявних коштів консультативні, дорадчі й інші органи і служби, видає укази й розпорядження, що стосуються управління державною службою.

За роки незалежності було прийнято цілий ряд таких указів. Зокрема, Указом Президента України від 2 жовтня 1995 р. було затверджено "Положення про Головне управління державної служби України"; 15 грудня 1999 р. - "Про склад Кабінету Міністрів України", "Про систему центральних органів виконавчої служби"; 21 березня 2000 р. - "Положення про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України", яка діяла до 2010 р.; 11 лютого 2000 р. - "Про підвищення ефективності системи державної служби"; 14 квітня 2002 р. - "Стратегію реформування системи державної служби в Україні"; 5 березня 2004 р. - "Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу"; 20 лютого 2006 р. - "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні"; 26 вересня 2007 р. - "Положення про Головне управління державної служби України"; 9 грудня 2010 р. - "Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади"; 18 липня 2011 р. - "Положення про Національне агентство України з питань державної служби"; 1 лютого 2012 р. - Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр. та ін.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні надає державній службі легітимного характеру, закріплює законодавчо її принципи, контролює їх здійснення, формує систему законодавства та відповідно до своїх конституційних повноважень бере участь у формуванні кадрового складу органів державної влади. До повноважень Верховної Ради України відповідно до п. 15 ст. 85 Конституції України віднесено призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією. Верховна Рада України, крім прийняття законів, що регулюють відносини у сфері державної служби, має можливість впливати на управління державною службою й кадрові процеси в державних органах. Її основними напрямками є визначення цілей, завдань і принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективності роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Так, 16 грудня 1993 р. було прийнято Закон України "Про державну службу", 9 квітня 1999 р. - "Про місцеві державні адміністрації". Упродовж останніх двох років прийнято Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", нову редакцію законів України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р., "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р., закони України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р., "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. Ці закони регулюють суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо управління державною службою, визначають засади створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації права на державну службу, діяльності і статусу державних службовців.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідає за реалізацію єдиної кадрової політики на державній службі у виконавчій владі: в апараті міністерств, відомств, в апаратах їх територіальних підрозділів, апаратах органів виконавчої влади на місцях, обласних і районних державних адміністрацій через керівників і відповідні кадрові служби (служби управління персоналом).

Органи судової влади забезпечують контроль за дотриманням законів у процесі управління державною службою.

Відповідно до Закону України "Про державну службу" для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою постановою від 2 квітня 1994 р. № 209 було створено *Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України*, перейменоване Указом Президента України від 13 березня 1999 р. № 250/99 (втратив чинність на підставі Указу Президента "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 р. № 1573/99) на *Головне управління державної служби України*, яке відповідно до чинного законодавства визначено як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 Головне управління державної служби України було перейменовано в *Національне агентство України з питань державної служби*.

Відповідно до ст. 7 нової редакції Закону України "Про державну службу" державне регулювання та проведення державної політики у сфері державної служби здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

Національне агентство України з питань державної служби є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президенту України.

Відповідно до попереднього "Положення про Головне управління державної служби України", затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 вересня 2007 р., Головдержслужба підпорядковувалася Кабінету Міністрів України. Таке підпорядкування залишилося і в Положенні про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженому Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011.

Національне агентство України з питань державної служби (далі - Нацдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра Кабінету Міністрів України. Діяльність Нацдержслужби можна розглядати у двох аспектах:

- 1) як організуючу діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет та здійснюється у визначених організаційно-правових формах;
- 2) як діяльність спеціально створених органів державної влади.

Визначення

Управління державною службою здійснюється з метою забезпечення діяльності державних службовців в органах державної влади та місцевого самоврядування, проведення єдиної державної кадрової політики, створення гарантій функціонування органів державної влади відповідно до інтересів держави на базі визначених Конституцією й законами України принципів.

Правові засади діяльності Національного агентства України з питань державної служби сформовано на основі Конституції України, Закону України "Про державну службу", розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання Національного агентства з питань державної служби" від 25 квітня 2012 р. № 230-р тощо.

Відповідно до затвердженого Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 Положення про Національне агентство України з питань державної служби ним забезпечується формування та реалізація єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснюється функціональне управління державною службою.

Основними завданнями Нацдержслужби України є:

- забезпечення формування та реалізації єдиної державної політики у сфері державної служби;
- участь у формуванні єдиної державної політики у сфері державної служби в органах місцевого самоврядування;
- здійснення функціонального управління державною службою;
- розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація та здійснення контролю за їх виконанням;
- методичне забезпечення діяльності кадрових служб з питань проходження державної служби;
- організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- організація функціонального обстеження органів виконавчої влади та підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності державного управління;
- здійснення контролю за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу;
- організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- розроблення типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Національне агентство України з питань державної служби здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також установи, що належать до сфери її управління.

Нацдержслужбу України очолює голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

В організаційному плані Національне агентство України з питань державної служби включає апарат як центральний орган виконавчої влади та має в кожній області територіальні управління.

Крім того, при Нацдержслужбі України функціонує мережа консультативно-дорадчих органів, таких як:

- колегія Нацдержслужби України;
- рада керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади;
- науково-експертна та громадська ради.

Останнім часом вжито заходів щодо створення вертикалі управління кадровими службами (службами персоналу) органів виконавчої влади. Рішення Нацдержслужби України у випадках, передбачених законодавством, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, їх керівниками та громадянами.

Відповідно до положень Закону України "Про запобігання і протидію корупції" та Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 рр. Нацдержслужба проводить службові розслідування стосовно персоналу державної служби, вживає заходів із запобігання корупційним проявам.

Державну політику щодо персоналу державної служби реалізують також місцеві органи влади: обласні й районні державні адміністрації, відповідні управління та відділи в межах їх компетенції. *Питаннями управління державною службою на рівні області уповноважені займатися відділи кадрової роботи (служби персоналу), на рівні районів - відділи, сектори кадрів (персоналу) або окремі державні службовці райдержадміністрацій.* На них відповідно до визначеної компетенції покладені такі завдання: забезпечувати проведення конкурсів на заміщення вакантних керівних посад; атестації керівного персоналу; вести особові справи керівників; вносити відповідні записи в них; аналізувати рівень професійної і кваліфікаційної підготовки керівного персоналу у сфері державної служби, організувати їх перепідготовку та підвищення кваліфікації; консультувати персонал у сфері державної служби з питань проходження ним державної служби тощо.

Відповідно до ст. 8 нової редакції Закону України "Про державну службу" ***управління державною службою в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті здійснюється відповідно керівником державної служби в цьому органі або їх апараті.***

Керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті - це посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті.

Сьогодні відповідно до чинного законодавства про державну службу **кадрові служби** - це основні структурні підрозділи в органах влади, на які покладені завдання організації і здійснення кадрової роботи в органах влади. Структура та основний зміст роботи кадрових служб визначені відповідно до постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" від 2 серпня 1996 р. № 912 (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України). Відповідно до цих документів у складі апаратів обласних державних адміністрацій утворено відділи кадрової роботи. У складі районних держадміністрацій, головних управлінь обласних державних адміністрацій утворе-

но відділи кадрової роботи та з питань державної служби. У складі інших структурних підрозділів обласних державних адміністрацій, залежно від чисельності апарату, підпорядкованих органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, а також обсягу, характеру та складності кадрової роботи, утворено відділи кадрової роботи, сектори, служби кадрів або вводяться посади головного спеціаліста з цих питань.

У своїй діяльності кадрові служби керуються Конституцією України, законами України, постановами Кабінету Міністрів України, указами Президента України, розпорядженнями відповідних голів (обласних державних адміністрацій, районних державних адміністрацій), Положенням про відділ (кадрову службу) та іншими нормативними актами. У питаннях організації і застосування методики проведення кадрової роботи та державної служби кадрова служба керується рекомендаціями Національного агентства України з питань державної служби та інших центральних органів виконавчої влади.

Структура кадрової служби, кількість її працівників та положення про кадрову службу затверджуються в установленому порядку керівником органу виконавчої влади. Кадрова служба підпорядковується керівнику органу виконавчої влади або, за його рішенням, заступнику.

На посади керівника кадрової служби, його заступника та спеціалістів кадрової служби призначаються особи з відповідним рівнем кваліфікації згідно з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби. Кадрова служба має власну печатку.

На жаль, нинішня структура управління персоналом у сфері державної служби, зокрема організаційно-функціональна структура кадрових служб органів державної влади, не відповідають тій великій, складній і різноманітній кількості функцій управління, які вони покликані виконувати. А тому структурна реорганізація органів управління персоналом державної служби та їх функціональне збагачення стали сьогодні завданнями першочергової важливості, що потребують законодавчого, наукового, методичного та організаційного вирішення. З цією метою доцільно здійснити перехід від кадрових служб до служб персоналу, впровадити Типове положення про службу персоналу.

Відповідно до ст. 9 нової редакції Закону України "Про державну службу" **в кожному державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті створюється служба персоналу.**

Згідно з новим законодавством про державну службу на службу персоналу покладається низка нових функцій. У своїй діяльності служба персоналу має керуватися Законом України "Про державну службу" та Положенням про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, затвердженим Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 березня 2012 р. № 45, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 квітня 2012 р. за № 699/2012.

Служба персоналу відповідно до покладених на неї завдань **виконує такі функції:**

- вивчає поточну та перспективну потребу в персоналі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі державної влади;
- планує роботу з персоналом в органі державної влади;
- здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби в органі державної влади з питань управління персоналом та вносить йому відповідні пропозиції щодо удосконалення роботи з персоналом;
- надає методичну допомогу та контролює розробку профілів професійної компетенції та посадових інструкцій персоналу органу державної влади.

Разом з іншими структурними підрозділами служба персоналу:

- вивчає особисті, професійні, ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад в органі державної влади, керівників підпорядкованих організацій, а також здійснює організаційно-методичне забезпечення проведення конкурсного добору; організовує складення Присяги державного службовця, який вперше вступає на державну службу, оформляє документи про присвоєння відповідних рангів державним службовцям, вносить про це записи в трудові книжки;
- забезпечує підготовку матеріалів щодо призначення на посади та звільнення з посад персоналу органу державної влади та керівників підпорядкованих організацій;
- планує переміщення по службі державних службовців органу державної влади з урахуванням їх індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результатів роботи, вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі державної влади;

- формує замовлення й організовує підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу органу державної влади та підпорядкованих організацій, забезпечує укладання відповідних угод із навчальними закладами;
- організовує роботу щодо стажування персоналу органу державної влади, проведення внутрішніх навчань персоналу апарату органу державної влади, підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;
- здійснює консультування персоналу та керівництва з питань професійного розвитку;
- бере участь у розробці та застосуванні заходів із стимулювання праці персоналу органу державної влади. Розглядає пропозиції та готує документи щодо заохочення й нагородження персоналу державними нагородами, відомчими заохочувальними відзнаками, веде відповідний облік;
- веде звітно-облікову документацію, готує державну статистичну звітність з кадрових питань: здійснює ведення комп'ютерного обліку електронних особових справ та електронних карток державних службовців; обчислює стаж роботи та державної служби; формує графік відпусток персоналу органу державної влади, готує проекти актів щодо надання відпусток персоналу, веде їх облік; здійснює роботу, пов'язану із заповненням, обліком і зберіганням трудових книжок та особових справ (особових карток) персоналу органу державної влади; опрацьовує листки тимчасової непрацездатності; готує розпорядчі документи про відрядження персоналу органу державної влади, у тому числі за кордон, про призначення пенсій персоналу органу державної влади; здійснює організаційні заходи щодо своєчасного подання державними службовцями відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік до служби персоналу та зберігає матеріали про проведення та результати спеціальної перевірки відомостей в особових справах.

Служба персоналу державного органу має право на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на цю службу повноважень.

Типове положення про службу персоналу затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

Таким чином, управління державною службою регулюється Конституцією України, Законом України "Про державну службу", великою кількістю інших нормативно-правових документів. Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. (розд. 2, ст. 7, 8, 9) передбачає, що державне регулювання та проведення державної політики у сфері державної служби здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби управління державною службою в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті здійснюється відповідно керівником державної служби в цьому органі або їх апараті. У кожному державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті створюється служба персоналу.

4.6. Посади державної служби. Класифікації та критерії віднесення

Визначення

Посада державної служби - це базовий, первинний елемент організаційної структури кожного органу державної влади з установленими посадовими обов'язками та повноваженнями.

Законом України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI (ст. 1, пп. 2, 5) встановлено, що посада державної служби - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах таких повноважень: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

Дія зазначеного Закону не поширюється на:

- 1) Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 2) народних депутатів України;
- 3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- 4) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі;
- 5) суддів;
- 6) працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини;
- 7) працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування;
- 8) працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, працівників підприємств, установ та організацій, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президенті України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України;

9) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Перелік посад працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування, визначається керівником державної служби цього органу або його апарату згідно з критеріями, встановленими спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби.

В Україні, США та деяких інших країнах використовують метод визначення рангу посади. Згідно з цим підходом посади класифікують відповідно до посадових обов'язків, що визначають ранг особи, яка обійме цю посаду, а також її матеріальне забезпечення. Посади державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків поділяються згідно із ст. 6 Закону "Про державну службу" на п'ять груп:

група I - посади керівника, заступників керівника державного органу, членів державного колегіального органу, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату; голови, заступників голови місцевої державної адміністрації;

група II - посади керівників, заступників керівників самостійних структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

група III - посади керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апарату, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, місцевої державної адміністрації; керівників, заступників керівників структурних підрозділів державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію однієї чи кількох адміністративно-територіальних одиниць, та його апарату;

група IV - посади в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій;

група V - посади в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, які не передбачають здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів.

Групи посад державної служби поділяються на підгрупи.

До підгруп I-1, II-1, III-1, IV-1, V-1 належать посади державної служби в Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України, Апараті Верховної Ради

України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Центральній виборчій комісії, Рахунковій палаті, Вищій раді юстиції, посади представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посади державної служби в секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також посади державної служби в Національному інституті стратегічних досліджень та Державному управлінні справами, визначені законодавством.

До підгруп I-2, II-2, III-2, IV-2, V-2 належать посади державної служби в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх апараті, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах і службах, створених Президентом України (крім зазначених в абзаці другому цієї частини), Національному банку України, а також посади державної служби в Національній академії державного управління при Президенті України та Інституті законодавства Верховної Ради України, визначені законодавством.

До підгруп I-3, II-3, III-3, IV-3, V-3 належать посади державної служби в органі влади Автономної Республіки Крим та його апараті, державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міст Києва або Севастополя, та його апараті.

До підгруп I-4, II-4, III-4, V-4 належать посади державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, та їх апараті.

Посади помічників, радників, уповноважених, представників Президента України, керівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи I-1.

Посади помічників і радників Голови Верховної Ради України, радників Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, помічників і радників Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи II-1.

Посади інших працівників патронатних служб Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать до підгрупи III-1.

Посади помічників-консультантів народних депутатів України належать до підгруп IV-1 і V-1.

Посади керівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи I-2.

Посади працівників патронатних служб членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України) належать до підгрупи II-2.

Таким чином, посада державної служби - це базовий, первинний елемент організаційної структури кожного органу влади з установленими посадовими обов'язками та повноваженнями. Закон України "Про державну службу" трактує посаду державної служби як визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу, органу влади АР Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками.

4.7. Професійно-кваліфікаційні характеристики, профілі компетентності посад державної служби

Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (далі - Довідник) містить рекомендовані матеріали щодо типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, які мають бути використані під час розробки конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Визначення

Професійно-кваліфікаційна характеристика посади - документ, що вміщує набір кваліфікаційних характеристик (загальна освіта, спеціальна освіта, спеціальні навички і т. д.), якими повинен володіти "ідеальний" працівник, який обіймає або прагне обійняти посаду.

Згідно з чинним законодавством конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі Довідника і відображаються у посадових інструкціях, що затверджуються заступниками керівників відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції. Довідник забезпечує єдність у визначенні посадових обов'язків державних службовців і кваліфікаційних вимог щодо певних категорій і посад.

Довідник має сприяти правильному вирішенню питань перерозподілу праці між державними службовцями, забезпечувати єдність при визначенні їх посадових обов'язків, повноважень та кваліфікаційних вимог, що до них ставляться.

Довідник служить основою при: розробці посадових інструкцій головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів і т.д., які закріплюють їх обов'язки, права і відповідальність; розробці положень про структурні підрозділи в частині, що стосується прав та обов'язків їх керівників; підборі та розстановці кадрів, здійсненні контролю за правильністю їх використання відповідно до спеціальності та кваліфікації; конкурсному підборі та атестації державних службовців; формуванні дієвого кадрового резерву; організації стажування в державних органах влади; розробці та вдосконаленні програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їх професійної діяльності.

У Довіднику визначено перелік основних робіт, які притаманні тій або іншій посаді у даному органі виконавчої влади. Конкретний перелік посадових обов'язків визначається посадовими інструкціями державних службовців, які розроблюються і затверджуються на основі Довідника та штатного розпису, затвердженого у встановленому порядку.

Під час розробки посадових інструкцій, якщо виникає потреба, завдання та обов'язки, які включені до типової професійно-кваліфікаційної характеристики тієї або іншої посади, можуть бути розподілені між окремими виконавцями. Завдання та обов'язки окремих державних службовців можуть бути розширені у зв'язку з дорученням їм робіт, передбачених для різних груп посад. Усі посадові інструкції, що розроблюються у відповідному державному органі, повинні бути взаємопов'язаними, щоб не допустити дублювання в роботі державних службовців. У тексті вищезгаданого наказу наведено Рекомендації щодо підготовки посадових інструкцій державних службовців.

До Довідника не включені професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців, правовий статус яких регулюється Конституцією України та спеціальними законами України, державних службовців - керівників, які згідно із законодавством призначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, обираються або затверджуються колегіальним органом.

Кожна професійно-кваліфікаційна характеристика складається з таких розділів: "Завдання, обов'язки та повноваження", "Має право", "Повинен знати", "Кваліфікаційні вимоги".

У Довіднику зазначено, що державний службовець повинен мати, як правило, повну вищу освіту (освітньо-кваліфікаційний рівень - спеціаліст, магістр за спеціальностями галузі "Державне управління" або іншими, професійно орієнтованими для державної служби, з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами вказаної галузі), а на посадах керівників структурних підрозділів та їх заступників - обов'язково повну вищу освіту. Безперервний характер навчання має сприяти постійному поєднанню теоретичних знань із практичними навичками, оволодінню передовими методами та засобами роботи, створювати умови для інноваційної управлінської діяльності.

Необхідна спеціальність (спеціалізація) магістрів державного управління, які можуть заміщати посади державних службовців четвертої категорії і вище, визначається відповідно до певних груп функцій державного управління, з якими пов'язана їх майбутня діяльність.

При заміщенні посад державних службовців четвертої категорії і вище кандидатами (докторами) наук урахується відповідність спеціальності, за якою захищено дисертацію, функціям державного управління, з якими переважно пов'язана діяльність державного службовця.

Наказом Нацдержслужби України 20 липня 2012 р. № 148 затверджено Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. Методичні рекомендації визначають порядок, принципи розроблення і затвердження профілів професійної компетентності посад державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті.

Визначення

Профіль професійної компетентності посади державної служби - комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків.

Профілі професійної компетентності посад державної служби у державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті (далі - державні органи), використовуються керівником державної служби, службою персоналу, керівниками відповідних структурних підрозділів для:

- диференціації вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V, та посадових обов'язків у державних органах відповідно до затвердженої організаційної структури;

- визначення обсягу відповідальності та повноважень за кожною посадою державної служби в державних органах;

- забезпечення об'єктивності під час проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби, планування кар'єри державних службовців та її розвитку, просування по службі, щорічного оцінювання результатів службової діяльності, визначення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, розроблення системи стимулювання державних службовців;

- оцінювання відповідності рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, необхідним мінімальним вимогам, що визначені керівником державної служби;

- визначення особистих потреб державних службовців у підвищенні рівня професійної компетентності;

- підвищення ефективності роботи служб персоналу з управління людськими ресурсами та якості роботи державних службовців тощо.

Загальними вимогами до розроблення в державних органах профілів професійної компетентності посад державної служби є:

- застосування єдиних критеріїв формування та оцінювання вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби;

- відповідність завданням і функціям, покладеним на конкретний структурний підрозділ державного органу згідно з положенням про цей структурний підрозділ та посадовим обов'язкам, покладеними на державного службовця згідно з посадовою інструкцією;

- орієнтир на перспективні та інноваційні завдання державної служби;

- неупереджене ставлення до професійних та соціально-трудових інтересів державних службовців.

Типовий профіль професійної компетентності посад державної служби складається з таких двох розділів: "Характеристика посади" та "Вимоги до рівня професійної компетентності особи".

Розроблення профілю професійної компетентності посади державної служби складається з трьох етапів: підготовчий; основний; заключний.

Рекомендується розробляти для однотипних посад державної служби в структурному підрозділі державного органу однотипні профілі професійної компетентності посад.

Таким чином, типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад державних службовців на сьогодні вже є недостатньо придатними для того, щоб бути використаними для оцінювання державних службовців саме з точки зору специфіки їхньої діяльності на конкретних посадах. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посад акцентуються переважно на технічних, більшою мірою на формальних характеристиках кандидата (його минулому), залишаючи поза увагою особистісні характеристики та потенціал професійного розвитку.

Профілі професійної компетентності посад державної служби в державних органах є основою для розроблення посадових інструкцій для цих посад, які визначають та закріплюють перелік конкретних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності, забезпечують належні умови для ефективної роботи державних службовців. Застосування профілів професійної компетентності у системі державної служби дає змогу чітко визначити посадові обов'язки, затвердити спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби. Визначення посадових обов'язків, ефективне використання

встановлених меж компетентності для оцінки кандидатів під час відбору і прийняття на роботу на конкурсній основі будуть сприяти зміцненню інституційної спроможності державної служби та покращить показники діяльності самих державних службовців.

Запитання для самоперевірки до розділу 4

1. Які норми публічного права включає інститут державної служби?
2. У чому полягає зміст адміністративно-правового режиму державної служби?
3. Охарактеризуйте організаційну структуру системи управління державною службою.
4. Які основні завдання і роль Національного агентства України з питань державної служби в роботі з кадрами?
5. Які завдання служби персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату?

Завдання для самостійної роботи до розділу 4

1. Визначте та обґрунтуйте конституційні норми, які впливають на інститут державної служби.
2. Проаналізуйте Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади, Типове положення про службу персоналу, Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби і визначте, які нові функції покладатимуться на службу персоналу після введення в дію нової редакції Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р., як модернізація роботи кадрових підрозділів та нормативно-правового регулювання професійного розвитку персоналу вплине на зміст та ефективність управління персоналом державної служби.
3. Чому державний орган має бути зацікавленим у розвитку кар'єри своїх співробітників? Яким чином професійно-кваліфікаційний та професійно-кар'єрний розвиток державних службовців пов'язаний із посадою?

Напрями магістерських робіт до розділу 4

1. Зміна парадигми норм права в інституті державної служби: на прикладі нового Закону України "Про державну службу".
2. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади.
3. Можливості використання міжнародного досвіду класифікації посад публічної служби в Україні.

Список використаних джерел до розділу 4

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. - К. : Вища школа права при Ін-ті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999.
2. *Авер'янов В. Б.* Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. - 1997. - № 4. - С. 60-65.
3. *Аверьянов В. Б.* Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. - К. : Наук. думка, 1990.
4. *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г. В. Атаманчук. - М. : Изд-во РАГС, 2004.
5. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество / В. Г. Афанасьев. - М. : Политиздат, 1980. - 368 с.
6. *Бахрах Д. Н.* Административное право России / Д. Н. Бахрах. - М. : НОРМА, 2000.
7. *Бахрах Д. Н.* Общие вопросы службы в советских государственных и общественных организациях / Д. Н. Бахрах // Служба в государственных и общественных организациях. - Свердловск : Свердлов. юрид. ин-т, 1988. - С. 13.
8. *Вебер М.* Про деякі категорії соціології розуміння / М. Вебер // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілій. - К. : Основи, 1998. - С. 104-156.

9. *Воронкова В. Г.* Кадровий менеджмент : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. - К. : Професіонал, 2004. - 192 с.
10. *Гончарук Н. Т.* Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : монографія / Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - 239 с.
11. *Гончарук Н. Т.* Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. - 343 с.
12. Государственная служба: кадры, организация, управление / под общ. ред. А. И. Турчинова. - М. : Изд-во РАГС, 2003. - 277 с.
13. Государственная служба: теория и организация : курс лекций. - Ростов н/Д : Феникс, 1998. - 640 с.
14. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. - 2-е изд. - М. : Дело. - 440 с.
15. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
16. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні / С. Д. Дубенко. - К. : Ін Юре, 1999.
17. *Желюк Т. Л.* Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. - К. : Професіонал, 2005. - 576 с.
18. *Коваль Л. В.* Адміністративне право : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. - К. : Вентурі, 1998. - 208 с.
19. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Україна, 1996. - 119 с.
20. *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. - М. : Юристь, 1997. - 286 с.
21. Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В. И. Шкатулла. - М. : Экономика, 1999.
22. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
23. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
24. *Овсянко Д. М.* Административное право / Д. М. Овсянко. - М. : Юристь, 1999. - С. 88.
25. *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В. Петришин. - Харьков : Факт, 1998.
26. *Пивоваров Д. В.* Часть и целое / Д. В. Пивоваров // Современный философский словарь ; под общ. ред. В. Е. Кемерова. - 3-е изд., испр. и доп. - М. : Акад. Проект, 2004. - С.797-799.
27. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
28. Положення про Головне управління державної служби України : затв. Указом Президента України від 2 жовт. 1999 р. № 1272/99 // Державна служба в Україні : зб. нормат. актів. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - С. 46-51.
29. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Відом. Верхов. Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
30. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3166-17>
31. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 верес. 2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://document.ua/pro-dovidnik-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakteristi-doc85133.html>
32. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206 // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 40. - С. 1750. - Ст. 404.
33. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Національного агентства України з питань державної служ-

би від 20 лип. 2012 р. № 148 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/publish/article;jsessionid=7F4E0EB29960C2C9BB819D116EB6FE1E?art_id=598367

34. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 7-24.

35. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 23. - С. 43-58.

36. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/95>

37. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591 // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 9. - С. 429. - Ст. 58.

38. Про комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців : Указ Президента України від 4 черв. 2004 р. № 614 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 23. - Ст. 1551.

39. Про комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212 // Державна служба в Україні : зб. нормат. актів. - К. : Юрінком Інтер, 2002. - 352 с.

40. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 10. - Ст. 578.

41. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. : Указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367 // Вісн. держ. служби України. - 1998. - № 2. - С. 5-28.

42. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 5 січ. 2005 р. № 1 // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 2. - Ст. 76.

43. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 86. - Ст. 421.

44. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 18. - С. 3.

45. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

46. Про програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад : Розпорядження Президента України від 9 січ. 1999 р. № 4 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4/99-%D1%80%D0%BF>

47. Про розробку Концепції з адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 24 груд. 2002 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

48. Про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2. - С. 30-31.

49. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50. - С. 8.

50. Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574 // Офіц. вісн. України. - 1999. - № 50. - С. 16.

51. Про створення Львівського, Одеського і Харківського філіалів Української Академії державного управління : Указ Президента України від 11 верес. 1995 р. № 824 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 3-4. - С. 25-26.

52. Про Стратегію державної кадрової політики економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції на 2004-2015 роки" : Указ Президента України від 28 квіт. 2004 р. № 493 // Офіц. вісн. України. - 2004. - № 18. - Ст. 1278.

53. Про стратегію реформування державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599 // Вісн. держ. служби України. - 2000. - № 1.
54. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3166-17>
55. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2010. - 400 с.
56. *Россинский Б. В.* Административное право : словарь-справочник / Б. В. Россинский. - М. : Юнити-Дана, 2000. - С. 66.
57. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
58. Система // Философский энциклопедический словарь / редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. - 2-е изд. - М. : Сов. энцикл., 1989. - С. 584-587.
59. *Скрипнюк В. М.* Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні / В. М. Скрипнюк // Право України. - 2001. - № 10. - С. 16-19.
60. *Старилов Ю. Н.* Службное право / Ю. Н. Старилов. - М. : Изд-во БЕК, 1996. - С. 160.
61. *Сурмин Ю. П.* Государственная служба: сущность и тенденции развития / Ю. П. Сурмин [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.education.rekom.ru/2_2007/4.html
62. Теория организации : учебник для вузов / под общ. ред. В. Г. Алиева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Экономика, 2003.
63. Типове положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату : затверджене Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 45 від 5 берез. 2012 р. // Офіц. вісн. України. - 2012. - 21 трав. - № 36. - С. 296. - Ст. 1353.
64. *Чиркин В. Е.* Государственное управление / В. Е. Чиркин. - М. : Юристъ, 2002.
65. *Barnard C.* The functions of the executive / C. Barnard. - Cambridge, 1938.
66. *Blau P.* Formal organizations: A comparative approach / P. Blau, W. Scott. - San Francisco, 1963.
67. *Etzioni A.* The comparative analysis of complex organizations / A. Etzioni. - N.Y., 1961.
68. *March J.* Organizations / J. March, H. Simon. - N.Y., 1958.

ЧАСТИНА II

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

РОЗДІЛ 5. ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: об'єкти державної кадрової політики, суб'єкти державної кадрової політики, кадрова робота, соціальний діалог, соціальне партнерство, державна кадрова політика, принципи державної кадрової політики загальні, трудові ресурси, принципи державної політики у сфері державної служби з питань управління персоналом органу державної влади.

Список рекомендованих джерел

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
2. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
3. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.
4. Стратегія державної кадрової політики - основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: до 15-річчя галузі науки "Державне управління". - К. : НАДУ, 2012. - 572 с.
5. Концепція сучасної державної кадрової політики України. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 56 с.

5.1. Сутність поняття, суб'єкти, об'єкти та засоби реалізації державної кадрової політики

Трансформаційні процеси, які відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного життя України, потреби в забезпеченні її сталого розвитку настійно вимагають від українського суспільства і держави принципово нового ставлення до питання формування та розвитку кадрового потенціалу.

Розвиток якісного і різнопрофільного кадрового потенціалу держави є питанням національної безпеки України, її міжнародного іміджу. Катастрофічна втрата Україною виробничих позицій на світовому ринку конкурентоспроможності, що об'єктивно призводить до перетворення її в країну третього світу, у зв'язку з цим є певною пересторогою для суспільства і держави.

Першочерговими заходами щодо післякризового відновлення економік у провідних країнах світу стали інвестиції у сфери розвитку інфраструктури, охорони здоров'я і освіти населення. Питання значення розвитку людського потенціалу є актуальним і в Україні. Але воно в основному має віртуальний, абстрактно-постановочний характер. Зокрема, зроблені в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України - наш стратегічний вибір" (2011 р.), Указі Президента України "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки" від 1 лютого 2012 р. № 45, Розпорядженні Президента України "Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" від 10 липня 2010 р. № 1017, Указі Президента України "Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України" від 9 грудня 2011 р. № 1110, Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" від 7 липня 2010 р. № 564, інших законодавчо-нормативних актах важливі акценти стосовно цієї проблеми залишаються поки що без необхідного програмно-організаційного та фінансового забезпечення.

Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яким схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, враховує особливості та перспективи розвитку українського суспільства, світові тенденції і спрямований на утвердження системної й послідовної політики в цій сфері. Окреслено нову філософію реалізації державної кадрової політики, яка базується на засадах професіоналізму та порядності, забезпечення всіх сфер життєдіяль-

ності держави кваліфікованими кадрами, перевагах "економіки знань", коли інтелектуальні ресурси дають більший прибуток, ніж природні.

Головною метою стратегії розвитку державної кадрової політики є досягнення оптимального рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб в економічній, соціальній, гуманітарній сферах, галузях регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо.

Україна потребує суттєвої зміни ситуації на ринку праці, чому може сприяти прийняття Закону України "Про національну систему кваліфікацій". Це пов'язано з кількома факторами. По-перше, в країні спостерігається дефіцит трудових кадрів, зокрема технічних, здатних працювати на сучасному обладнанні, вільно володіти професійною іноземною мовою та технологіями. По-друге, Україна дедалі впевненіше вступає до глобалізованого ринку поділу праці, що, зокрема, супроводжується тенденціями до взаємопроникнення ринків праці, підвищеною мобільністю трудових ресурсів. По-третє, не можна не враховувати проблему невизнання вітчизняних дипломів та інших свідоцтв про набуття відповідної професії європейськими і міжнародними інституціями та компаніями.

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

Кадрова політика має бути:

- складовою державної політики;
- науково обґрунтованою, враховувати потреби держави в кадрах у перехідний період;
- послідовною та етапною у вирішенні стратегічних завдань;
- орієнтованою на відродження і сталий розвиток України, а також на залучення до державної служби професійно підготовлених, патріотичних та моральних людей з новаторськими творчими прагненнями і мотивацією;
- об'єктивною, всебічною, комплексною, тобто такою, що базується на єдності цілей, принципів, форм і методів роботи з кадрами та має враховувати різні аспекти вирішення кадрових питань (економічні, соціальні, політичні, моральні, соціально-психологічні та ін.);
- єдиною для всієї України, але водночас багаторівневою (державною, регіональною, місцевою), охоплювати весь кадровий корпус, усі кадрові процеси незалежно від механізму і ступеня державного впливу на них;
- перспективною, тобто мати запобіжний та випереджальний характер, розрахований на формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу, в тому числі зміни змісту й характеру праці чиновників;
- демократичною за цілями, соціальною базою і механізмом вирішення кадрових проблем;
- досить гнучкою, тобто, з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні надії працівників, а з другого - динамічною, тобто коригуватися відповідно до зміни тактики залежно від ситуації;
- спрямованою на індивідуальний підхід до персоналу;
- духовно-моральною, виховувати в кожного державного службовця патріотизм, гуманізм, чесність, упевненість у правоті й громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;
- правовою: здійснюватися в межах і на засадах закону, що створює правові гарантії об'єктивного і справедливого вирішення кадрових питань;
- враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Саме ці риси - демократичність, реалістичність, законність, науковість, творча спрямованість, об'єктивність, комплексність, моральність, духовність, індивідуальність, гуманізм - є основою державної кадрової політики.

Серед безлічі завдань Української держави першорядне значення має розробка ефективної системи кадрової роботи. Її актуальність і складність визначають такі обставини:

- кадри, персонал є творцями і виробниками матеріальних і духовних цінностей, суб'єктами управління суспільними процесами;
- багатоаспектність кадрової проблеми, необхідність урахування та використання для її вирішення організаційно-управлінських, соціально-економічних, правових, моральних та психологічних знань і умінь;

- необхідність застосування нових підходів відповідно до оновлення всієї політики України, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Державна кадрова політика (ДКП) полягає у визначенні стратегії роботи з кадрами на загальнодержавному рівні, метою якої є формування, розвиток і раціональне використання трудових ресурсів країни.

Одна з основоположних проблем сучасної ДКП - визначення її суб'єктів та об'єктів, характеру їх взаємодії. Проблема набула особливої актуальності в умовах інтеграції у світовий простір, розвитку демократії, публічності державного управління, його децентралізації.

Якісна особливість нової кадрової політики - її багатосуб'єктність і їх різнохарактерність. В умовах становлення демократичної, правової, соціальної держави суб'єктами розробки та реалізації кадрової політики є різні соціально-правові інститути: державні, політичні та громадські організації, господарські і підприємницькі структури, самостійно господарюючі суб'єкти, органи місцевого самоврядування та ін. У кадровій сфері в умовах демократії монополізм одного соціального інституту, навіть найавторитетнішого і владного, неприпустимий.

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

Держава, виступаючи головним суб'єктом кадрової політики, значною мірою формує її. При цьому держава має враховувати не тільки інтереси народу, соціальних верств і груп, а й інтереси окремої людини. Кожній гілці влади як суб'єкту кадрової політики Конституцією країни і законами делегуються певні функції: Верховна Рада України надає кадровій політиці легітимного характеру, законодавчо закріплюючи її основи і принципи; органи виконавчої влади беруть участь у розробці та реалізації ДКП; судова влада і прокуратура контролюють дотримання законності в роботі з кадрами.

Президент України як глава держави, здійснюючи свої конституційні повноваження, висловлюючи волю народу і враховуючи інтереси всіх гілок влади, визначає завдання і пріоритети ДКП, забезпечує узгоджене функціонування органів влади в роботі з кадрами, призначаючи працівників на широке коло державних посад.

Своєю кадровою політикою держава стимулює участь у розв'язанні кадрових проблем профспілок, розглядаючи їх як провідний і впливовий суб'єкт кадрових відносин, особливо в галузі захисту соціальних прав та гарантій особи і громадянина.

Визначення

Суб'єкти державної кадрової політики - носії визначених повноважень, прав та обов'язків, які здійснюють стратегічну діяльність з цілевизначення і програмного забезпечення формування й розвитку людських, трудових, кадрових ресурсів як головної передумови побудови демократичної, правової, соціальної держави.

Держава як носій державної кадрової політики реалізує себе через органи влади. Єдиним носієм і джерелом влади є народ, а отже, й ключовим суб'єктом державної кадрової політики в країні є передусім народ, який, обираючи собі політичні кадри, через них же впливає і на формування та реалізацію державної кадрової політики. Оскільки представниками народу і політичними суб'єктами в державі є і Президент України, і Верховна Рада України, і Кабінет Міністрів України, то ці суб'єкти є ключовими суб'єктами державної кадрової політики. Саме вони справляють вирішальний вплив на формування та реалізацію державної кадрової політики, задають алгоритм її розвитку.

Враховуючи те, що Президент України як глава держави, Верховна Рада України як вищий законодавчий орган державної влади і Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в державі є обособленими органами влади, для проведення в країні єдиної державної кадрової політики у сфері публічної служби утворюється спеціальний державний орган

(державний орган зі спеціальним статусом) - Національне агентство України з питань державної служби (до 2011 р. - Головне управління державної служби України).

Ключовими суб'єктами формування державної кадрової політики є:

- народ України;
- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Національне агентство України з питань державної служби;
- керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади;
- підрозділи з питань управління персоналом державних органів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- керівники органів влади Автономної Республіки Крим та їх підрозділи з питань управління персоналом;
- керівники та підрозділи з питань управління персоналом місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній власності;
- навчальні заклади різного спрямування;
- суб'єкти соціального партнерства приватного й громадського секторів.

Народ здійснює свою владу і впливає на формування та реалізацію державної кадрової політики безпосередньо - через референдум, і опосередковано - через вибори Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад і міських голів. Опосередковано через вибори народ впливає й на формування складу Кабінету Міністрів України.

Президент України відповідно до ст. 106 Конституції України видає укази і розпорядження (у тому числі з кадрових питань), визначає стратегію, ідеологію та політичну рамку державної кадрової політики, здійснює низку ключових кадрових призначень у сферах місцевої виконавчої та судової влади. При Президентові України утворюються та діють дорадчі й консультативно-дорадчі органи з питань формування і реалізації державної кадрової політики, основними завданнями яких є визначення шляхів, засобів і форм реалізації пріоритетних напрямів державної політики у сфері управління людськими ресурсами, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності й результативності. Адміністрація Президента України координує роботу з добору, підготовки, підвищення кваліфікації та оцінювання керівних кадрів центральних і місцевих органів державної влади, які призначаються та звільняються Президентом України.

Президент України здійснює ключові кадрові призначення у сферах виконавчої та судової гілки влади, а також силового блоку органів державної влади, видаючи відповідні укази і розпорядження. При Президентові України утворюються та діють дорадчі й консультативно-дорадчі органи на кшталт Координаційної ради з питань державної служби при Президентові України, Комісії з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців тощо. Ці органи покликані допомагати Президентові України визначати шляхи, засоби і форми реалізації пріоритетних напрямів державної кадрової політики у сфері державної служби. При Президентові України утворений інститут Президентського кадрового резерву, який забезпечує підготовку вищих керівних кадрів для роботи в органах державної влади. Кадрову роботу з добору, підготовки, підвищення кваліфікації та оцінювання керівних кадрів центральних і місцевих органів державної влади, які призначаються Президентом України, координує Адміністрація Президента України через свої відповідні структурні служби. До сфери відання Президента України як суб'єкта державної кадрової політики входить Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, які здійснюють підготовку державно-управлінських та науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації в науково-освітній галузі "Державне управління".

Верховна Рада України як вищий законодавчий орган держави визначає основні засади державної кадрової політики, формує систему законодавства у цій сфері та відповідно до своїх конституційних повноважень бере участь у формуванні кадрового складу органів державної влади.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади у своїй діяльності щодо формування та реалізації державної кадрової політики керується Конституцією і законами України та указами Президента України. У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, інформаційно-аналітичне і матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду, утворюється відповідний підрозділ, який займається кадровим забезпеченням та управлінням персоналу Кабінету Міністрів України.

У процесі розгортання конституційної реформи роль Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України у формуванні та реалізації державної кадрової політики суттєво зростає.

Національне агентство України з питань державної служби розробляє та вносить пропозиції щодо формування кадрової політики у сфері державної служби, бере участь у проведенні єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, у тому числі з питань кадрового забезпечення.

Підрозділи з питань управління персоналом центральних та місцевих органів виконавчої влади здійснюють відбір, організаційно-методичний супровід просування по службі осіб відповідно до виявлених професійних компетенцій, забезпечують постійний професійний розвиток, навчання та мотивацію працівників.

У контексті соціального партнерства у сфері державної кадрової політики виділяються такі суб'єкти, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, професійні спілки, роботодавці та громадські організації.

Цим суб'єктам притаманні такі функції:

- *органи державної влади* забезпечують права громадян на працю, свободу вибору професії та виду трудової діяльності, професійну освіту; виступають учасником соціального діалогу у сфері державної кадрової політики, координатором формування його організаційної структури; упроваджувачем державної кадрової політики, відповідних нормативно-правових актів; здійснюють регулятивну функцію щодо процесів управління персоналом, інвестують у розвиток національного кадрового потенціалу;

- *органи місцевого самоврядування* захищають інтереси місцевих громад щодо забезпечення професійно-освітніми послугами, розвитку соціально-професійної структури, кадрової політики у сфері місцевого самоврядування; формують відповідні пропозиції та відстоюють їх у процесі соціального діалогу через консультації та переговори, беруть участь у створенні організаційної інфраструктури соціального діалогу у сфері державної кадрової політики та інвестуванні розвитку місцевого кадрового потенціалу;

- *професійні спілки* захищають права громадян на працю, зокрема на достойну її оплату та умови, професійний розвиток; формують відповідні пропозиції та відстоюють їх як учасники соціального діалогу в процесі консультацій та переговорів тощо;

- *роботодавці та їх представники* здійснюють захист ринкових відносин у соціально-професійній сфері, формують відповідні пропозиції та відстоюють їх у процесі соціального діалогу шляхом консультацій та переговорів, сприяють створенню організаційної інфраструктури соціального діалогу та інвестуванню у розвиток кадрового потенціалу підприємств, установ, організацій, галузей економіки тощо;

- *громадські організації* беруть участь у соціальному діалозі, представляють громадську думку, здійснюють громадський контроль за прийняттям рішень у сфері державної кадрової політики.

Об'єктами державної кадрової політики є людські ресурси, а також персонал органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій як державного, так і недержавного секторів. Як об'єкт треба розглядати все працююче населення, всі його рівні, тобто державна кадрова політика повинна бути загальною.

Ключовим об'єктом впливу кадрової політики держави є всі людські ресурси.

До об'єктів кадрової політики належить також комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, спрямованих на забезпечення реалізації мети, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою всіх рівнів.

Об'єкт ДКП - це те, на що спрямована предметно-практична діяльність суб'єкта: кадри, їх окремі категорії та групи, трудові ресурси*, кадрові відносини**, кадрові процеси*** та механіз-

* Поняття "трудові ресурси" включає економічно активне населення і близький до нього трудовий резерв, представлений насамперед випускниками загальних, професійно-технічних, середньоспеціальних та вищих навчальних закладів, а також частиною зайнятих у домашньому господарстві, нестійке матеріальне становище яких спонукає їх до продуктивної праці.

** Кадрові відносини - це сукупність цілеспрямованих, соціально мотивованих взаємодій як між суб'єктами та об'єктами кадрової політики, так і всередині них, що складаються на основі специфічної діяльності в процесі переведення кадрової політики у сферу практичної діяльності.

*** Термін "кадровий процес" використовується, як правило, для характеристики просування, зміни стану кадрових відносин, зв'язків, кількісних і якісних параметрів кадрового корпусу. Зрозуміло, кадровий процес є і результат впливу суб'єктивних факторів, свідомого і організованого регулювання кадрових відносин і зв'язків.

ми управління ними. Лише держава як головний суб'єкт кадрової політики об'єктом свого впливу має всі кадри суспільства, всі трудові ресурси та кадрові процеси.

Об'єкт ДКП можна структурувати за різними критеріями: керуючі і керовані; правляча еліта, державні службовці та муніципальні службовці; керівники, фахівці та працівники професій; кадри різних галузей виробництва і сфер життєдіяльності тощо.

Предметом особливої уваги і об'єктом безпосереднього державного управління є персонал державної служби, кадри апаратів органів влади, кадри державних і значною мірою змішаних підприємств. На інші кадри держава впливає опосередковано, через відповідні демократичні та дозволені законом механізми і технології.

ДКП повинна визначати завдання і шляхи державного регулювання кадрових процесів, що протікають у недержавній сфері, у сфері ринкової економіки, особливо в підприємницько-комерційних структурах.

Загальні принципи і пріоритети, закріплені в Конституції України, інших нормативно-правових актах, конкретизуються з урахуванням регіональних і галузевих завдань, умов і можливостей. Вони служать вихідною базою, основою для взаємодії і координації роботи з персоналом усіх державних і недержавних структур, що підвищує ефективність цієї роботи.

До об'єктів державної кадрової політики належать:

- кадри органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що мають статус державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, на діяльність яких спрямована державна кадрова політика у сфері публічної служби;

- кадрові ресурси інших сфер суспільної діяльності, на кадровий потенціал працівників яких є запит в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- комплекс відповідних принципів, форм, методів і засобів та правових норм, які забезпечують ефективність формування, розвитку та використання наявного в державі і суспільстві в цілому кадрового потенціалу для досягнення цілей, які визначені державною кадровою політикою;

- кадрова система, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства між владою і громадськістю.

На об'єкти державної кадрової політики впливають її суб'єкти через формування й реалізацію цієї політики.

Сформована державна кадрова політика реалізується через структури органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які займаються відповідним кадровим забезпеченням. Як правило, цими питаннями опікуються керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади та кадрові служби. Питаннями державної кадрової політики, пов'язаними з підготовкою кадрів, опікуються управління та відділи освіти відповідних регіонів і районів та вищі навчальні заклади різного спрямування. Тому до складу суб'єктів державної кадрової політики, крім перерахованих вище суб'єктів формування політики, входять ще й суб'єкти її реалізації:

- Національне агентство України з питань державної служби;

- керівники апаратів центральних і місцевих органів державної влади;

- служби персоналу державних органів;

- керівники республіканських органів влади Автономної Республіки Крим та їх кадрові служби;

- служби персоналу органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які перебувають у державній та комунальній власності;

- управління, відділи освіти регіональних та районних рівнів;

- навчальні заклади різного спрямування;

- суб'єкти соціального діалогу і партнерства щодо формування та реалізації державної кадрової політики із різних секторів суспільної життєдіяльності громадян.

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

Реалізація державної кадрової політики має бути спрямована:

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

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

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

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

Реалізацію своїх функцій суб'єкти державної кадрової політики здійснюють через механізми реалізації державної кадрової політики та кадрову роботу*.

Механізми державної кадрової політики - це передусім інструменти, за допомогою яких суб'єкт управління впливає на стан об'єкта управління.

Механізми реалізації державної кадрової політики - це її інструментальна і функціональна складова, складна соціальна система, призначена для перетворення концептуальних, теоретичних ідей у реальну практику формування, розвитку та забезпечення затребуваності кадрового потенціалу суспільства.

Виокремлюють базові та специфічні механізми реалізації ДКП.

Базові механізми реалізації державної кадрової політики характеризуються тим, що стосуються всіх етапів і всіх сторін процесу формування й розвитку кадрового потенціалу суспільства.

Базовими механізмами реалізації державної кадрової політики виступають:

- нормативно-правові механізми як складний комплекс ресурсів і процедур із правостановлення, правозастосування, правокористування, контролю і нагляду, а також правосуддя в кадровій сфері;

- організаційні механізми, які являють собою ієрархічну систему державних і недержавних органів, установ, організацій та посадових осіб, які здійснюють у межах наданих законодавством повноважень владні дії, адміністративні процедури з формування, розвитку і забезпечення затребуваності кадрового потенціалу суспільства;

- технологічні механізми, які визначаються як комплекс кадрових технологій, застосовуваних посадовими особами державних і муніципальних органів влади, організацій, установ, підприємств з різною формою власності у практиці управління персоналом, кадрової роботи для досягнення цілей державної кадрової політики;

- фінансово-економічні механізми являють собою комплекс цілеспрямовано здійснюваних заходів фінансово-економічного характеру, а також сукупність відповідних ресурсів, що використовуються в процесі формування, розвитку та забезпечення затребуваності кадрового потенціалу суспільства;

- інформаційні механізми, що визначаються як система цілеспрямовано використовуваних у кадровій сфері джерел збирання інформації, ресурсів і технологій її обробки, збереження, обміну, доведення до користувачів;

- науково-методичні механізми як сукупність установ і організацій, що здійснюють наукове обґрунтування процесів визначення цілей, завдань, пріоритетів, принципів, суб'єктів та об'єктів, основних напрямів державної кадрової політики, а також методичне забезпечення застосування тих чи інших способів і прийомів формування, розвитку й забезпечення затребуваності кадрового потенціалу суспільства.

Перераховані вище механізми тісно взаємопов'язані між собою і взаємно зумовлюють один одного. Специфічні механізми реалізації державної кадрової політики зумовлені особливостями процесів і об'єктів впливу, які відображають істотні ознаки низки її характерних рис або напрямів. Виходячи з характеру етапів реалізації означеної політики правомочно вести мову про такі специфічні механізми, як формування кадрового потенціалу, розвитку кадрового потенціалу, забезпечення затребуваності кадрового потенціалу суспільства.

Виходячи з деяких функціонально-цільових особливостей державної кадрової політики виділяються: механізми захисту особистості, суспільства і держави від непрофесіоналізму; механізми державного захисту осіб, зайнятих у різних видах професійної діяльності. У кожному з перерахованих специфічних механізмів можна, у свою чергу, побачити відображення базових механізмів, але їх внутрішній зміст буде суттєво відрізнятися.

* Кадрова робота - діяльність, спрямована на забезпечення реалізації принципів, цілей і завдань, які визначаються державною кадровою політикою на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

5.2. Соціальна обумовленість кадрової політики: концептуальні засади, цілі та пріоритети

Потреба у розв'язанні проблем раціонального використання можливостей людини, її фізичного та інтелектуального потенціалу зумовлена цілями розвитку суспільства, економічним і соціально-політичним його станом.

Сучасний розвиток цивілізації зумовлює поступовий перехід до науково обгрунтованої керованості найважливішим потенціалом суспільного розвитку - людськими можливостями, здібностями, професійним досвідом. Цьому є об'єктивні причини: набуття людиною професійного досвіду, який потрібний для збереження високих темпів розвитку суспільства і яким вона має володіти, потребує вкладання суттєвих матеріальних і фінансових ресурсів; потрібні система, механізми, процеси управління пошуком, розвитком, залученням і результативним використанням професіоналів, які б забезпечували конкурентоспроможність держави в сучасному світі.

Суспільство дозріло до рівня розуміння кадрової політики як культури управління національним надбанням - здібностями та професійними можливостями людини. Саме вони постають інтелектуальним капіталом суспільства.

Інтелектуальний капітал складається із запасу і руху корисних для суспільства знань. Ці знання можна розглядати як нематеріальні ресурси, які разом із матеріальними (грошима і майном) визначають конкурентоспроможність суспільства або держави.

Трьома складовими інтелектуального капіталу є:

1. Людський капітал - знання, вміння та здібності професіоналів.
2. Соціальний капітал - запаси і переміщення знань, що виникають завдяки налагодженій системі взаємовідносин всередині суспільства, між суб'єктами господарювання.
3. Організаційний (або інституційний) капітал - інституціалізоване знання, яким володіє суспільство і яке зберігається в базах даних, правилах, нормах, інструкціях тощо.

Розгляд людського потенціалу як капіталу суспільства перетворює кадрову політику в інструмент суспільного розвитку, засіб досягнення загальнонаціональних інтересів.

Застосування інституціональної методології в державній кадровій політиці зумовлює врахування специфіки таких ключових підсистем суспільного виробництва: промисловості, агропромислового комплексу, соціально-гуманітарної сфери.

Процес формування та здійснення державної кадрової політики в кожному із цих секторів передбачає такі універсальні етапи:

- визначення суспільних потреб у персоналі відповідного спрямування (з урахуванням стану системи освіти, охорони здоров'я, демографічних процесів);
- формування стратегії розвитку персоналу сектору;
- оперативне управління задоволенням потреб сектору в персоналі;
- організація використання персоналу (забезпечення робочими місцями, організація трудової діяльності, професійний розвиток через підвищення кваліфікації, перепідготовку, управління кар'єрою, стабілізація кадрів через політику заробітної плати, соціальних послуг та пільг тощо);
- контроль, моніторинг та оцінювання ситуації з управління персоналом на всіх стадіях формування й реалізації державної кадрової політики.

Водночас кадрова політика кожного сектору має специфіку відповідно до особливостей економічної діяльності, стану самого виробництва.

Промисловість. Відродження та подальше нарощування промислового потенціалу України вирішальною мірою залежить від персоналу всіх галузей промисловості, рівня підготовки фахівців, зайнятих на всіх ділянках виробництва.

Кадрову політику варто розглядати як ефективний інструмент процесів структурних реформ у виробництві. Вона має бути орієнтована на забезпечення реалізації інноваційної моделі українського виробництва на найближче й віддалене майбутнє. Критеріями ефективності її реалізації є досягнення цілей промислової політики, забезпечення збалансованого розвитку та використання робочої сили.

Безпосередньо кадрова політика у цьому секторі спрямована на забезпечення промислових підприємств, установ та організацій різних форм власності високопрофесійними спеціалістами для досягнення ними якісно нового рівня розвитку, посилення промислового потенціалу держави, задоволення потреб усього населення країни, зростання обсягів виробництва з метою

створення ефективно діючого конкурентоспроможного промислового комплексу, здатного в умовах інтеграції та глобалізації розв'язувати основні завдання соціально-економічного розвитку та утвердження України як високотехнологічної держави.

У сучасних умовах активізації промислового розвитку кадрова політика має бути спрямована на істотне покращення забезпеченості галузей промисловості висококваліфікованим персоналом й передбачати такі заходи:

- підвищення рівня та вдосконалення системи оплати праці робітничого складу і науково-технічних працівників відповідно до кваліфікації та соціально-виробничої значущості професійної орієнтації працівника;

- створення системи безперервної професійної освіти, насамперед - робітничих професій, з нарощуванням її потужності відповідно до потреб промисловості;

- розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підготовку та перепідготовку персоналу на підприємствах усіх форм власності.

Агропромисловий комплекс. Реалізація стратегічних напрямів аграрної політики, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки країни, нарощування обсягів виробництва конкурентоспроможної продукції, активізацію інвестиційної діяльності та проведення активної соціальної політики на селі, значною мірою залежить від управління персоналом галузі, рівня підготовки фахівців, зайнятих на всіх ділянках агропромислового виробництва.

Процеси реформування економіки взагалі й відносин власності в сільському господарстві зокрема суттєво вплинули на формування персоналу аграрного сектору, його відтворення, якісний та кількісний склад. Він безпосередньо пов'язаний із демографічною базою сільських населених пунктів. На жаль, по всій країні, у тому числі і в сільській місцевості, сьогодні спостерігається низький рівень народжуваності й високий рівень смертності.

Загалом проблеми кадрового забезпечення АПК вимагають здійснення таких основних напрямів кадрової політики:

- задоволення потреб агропромислового комплексу у висококваліфікованих фахівцях відповідних спеціальностей;

- створення умов сільській молоді для здобуття нею професійно-технічної та вищої освіти;

- удосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, організації роботи з резервом кадрів;

- формування вищого корпусу управлінців в АПК;

- створення умов для підвищення доходів усіх зайнятих в аграрній сфері, а також розвитку соціальної сфери на селі, яка є основою для задоволення життєвих потреб сільського населення, стабілізації персоналу та зниження соціальної мобільності.

Соціально-гуманітарна сфера. Особливість кадрової політики в цій сфері зумовлюється тим, що вона безпосередньо впливає на формування в суспільстві світоглядних орієнтацій, спрямованих на утвердження в суспільній свідомості сучасних інтелектуальних і духовних цінностей, що є визначальним чинником формування національного кадрового потенціалу. Водночас фахівці цієї сфери є найбільш чутливими до умов ринкової економіки, процесів глобалізації культури, глибоких трансформацій соціокультурної комунікації.

Найбільш гострими є такі проблеми:

- невизначеність пріоритетних з погляду національних інтересів напрямів у підготовці кадрів, незавершеність оптимізації мережі вищих навчальних закладів;

- нез'ясованість на державному, регіональному та галузевому рівнях реальних потреб у кадрах;

- відсутність затверджених державних стандартів освіти, кваліфікаційних вимог з певних спеціальностей;

- поширення тенденції обмеження доступу до якісної освіти малозабезпечених верств населення;

- втрата кваліфікованих працівників через низьку заробітну плату, соціальну незахищеність;

- недостатній рівень кваліфікації персоналу, невідповідність динаміки зміни структури спеціальностей і змісту навчання вимогам сьогодення тощо. Особливої уваги потребує система підготовки фахівців з вищою освітою: започаткована реформа системи вищої освіти поки що недостатньо пристосовується до кадрових потреб держави, суспільства й самих громадян.

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

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

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

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

у соціально-гуманітарній сфері - формування гуманістичної спрямованості професійної підготовки персоналу; активне входження у світовий культурний та освітній простір, подолання культурних стереотипів; утвердження змісту й структури освіти, технологій навчання, які формуватимуть в особистості здатність самостійного пошуку істини, вироблення й аргументоване обстоювання власної позиції, думки; створення умов для виявлення та реалізації духовного багатства особистості, її соціально-професійної активності; здійснення соціального моніторингу, який передбачає системний аналіз процесів соціогуманітарної сфери, вирішення її суперечностей, посилення соціальної захищеності її працівників.

Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, затверджена відповідним Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, визначила такі першочергові завдання:

1) *за напрямом підготовки кадрів:*

- прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави;
- формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою відповідно до визначених державою пріоритетів соціально-економічного розвитку;
- розроблення національної системи оцінювання якості освіти;
- проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти;
- створення сучасної методики розроблення державних стандартів професійно-технічної освіти;
- розроблення державних стандартів з нових робітничих професій, оновлення чинних державних стандартів;
- підвищення престижу робітничих професій;
- реформування системи професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти з метою забезпечення здобуття якісної освіти;
- налагодження взаємодії держави та суб'єктів підприємницької діяльності для створення сучасної системи підготовки кваліфікованих робітників, інженерно-технічних працівників і працівників сфери обслуговування;

- напрацювання механізму державного гарантування працевлаштування та кар'єрного зростання після здобуття післядипломної освіти;

- утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ, забезпечення підготовки таких громадян до роботи у пріоритетних сферах державного управління;

- удосконалення законодавства з метою спрощення умов та процедури ліцензування діяльності з надання освітніх послуг для забезпечення оперативного реагування навчальних закладів на потреби ринку праці;

2) *за напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів:*

- реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління;

- переорієнтація системи підвищення кваліфікації на надання спеціальних знань, формування вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою;

- формування узгодженої системи оцінювання отриманих знань, умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно з вимогами, необхідними для виконання роботи за певною професією, посадою, а також формування системи оцінювання під час добору фахівців;

- запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів;

3) *за напрямом державного регулювання професійної діяльності:*

- детінізація ринку праці, запобігання зловживанням роботодавців у трудових відносинах із працівниками, зокрема під час вирішення питань прийняття на роботу, організації та оплати праці;

- перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді;

- супроводження кар'єрного зростання працівників для забезпечення постійного вивчення рівня їх особистого розвитку з метою підготовки пропозицій щодо можливості професійного зростання та додаткового навчання;

- створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва;

- запровадження періодичного оцінювання результатів професійної діяльності працівників, що включатиме проведення оцінки рівня досягнутих результатів професійної діяльності, кваліфікаційного розвитку та забезпечення матеріального стимулювання за результатами оцінювання;

- удосконалення механізму конкурсного відбору на зайняття посад, призначення на які відповідно до законодавства здійснюється на конкурсній основі;

- удосконалення системи оплати праці з урахуванням змісту та обсягу виконуваної роботи, її складності, рівня відповідальності та особистого внеску працівника в загальні результати роботи;

- створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

- подолання існуючого дисбалансу в оплаті праці працівників вищих і нижчих категорій;

4) *за напрямом соціального захисту працівників:*

- створення ефективної, реально діючої системи соціального захисту населення від соціальних ризиків та загроз;

- забезпечення зростання реальної заробітної плати, додержання державних гарантій оплати праці, недопущення встановлення заробітної плати працівникам нижче прожиткового мінімуму, визначеного законом;

- подолання негативних тенденцій щодо виникнення заборгованості із заробітної плати;

- реформування системи соціального страхування;

- розроблення заходів соціального захисту, зокрема щодо забезпечення працевлаштування осіб передпенсійного віку;

- відновлення та збільшення відомчого житлового фонду, розроблення ефективного механізму пільгового кредитування для придбання житла;

- створення умов для розвитку соціальної інфраструктури на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності;

- гарантування безпечних умов праці у виробничій та невиробничій сферах;
 - забезпечення гендерної рівності;
 - створення належних умов для поєднання жінками професійних і сімейних обов'язків;
- 5) *за напрямом забезпечення зайнятості населення:*
- гарантоване забезпечення молоді першим робочим місцем;
 - формування здатності населення до трудової мобільності, здобуття нових знань, умінь і навичок відповідно до вимог інноваційних тенденцій розвитку економіки;
 - ефективне використання трудових ресурсів у регіонах;
 - впровадження механізмів ефективного перерозподілу робочої сили між трудонедостатніми та трудонадлишковими регіонами;
 - удосконалення існуючої системи державної служби зайнятості населення з урахуванням кращого світового досвіду роботи бірж праці та центрів зайнятості населення;
 - недопущення нелегальної зайнятості населення, зменшення міграційних потоків за кордон;
 - розроблення механізмів соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі на певний строк, шляхом залучення їх до суспільно корисної праці протягом місяця з дня звільнення;
 - поширення практики проведення регіональних ярмарків вакансій;
- б) *за напрямом модернізації кадрових служб:*
- реорганізація кадрових служб у служби персоналу;
 - покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного зростання;
 - розроблення системи заходів з аналітичного та інформаційно-технологічного супроводження процесів управління персоналом;
 - запровадження технологій електронного урядування;
 - удосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом.

Отже, реалізація зазначених, соціально обумовлених завдань державної кадрової політики, обсяг і межі державного регулювання кадрових процесів, рівень його демократизації та децентралізації, раціональність використання накопиченого суспільством за багато років інтелектуального капіталу сприятимуть подальшому розвитку української державності, конкурентоспроможності України в глобалізованому світі.

5.3. Мета, цілі, завдання та принципи державної кадрової політики

У сучасних умовах розвитку правової демократичної соціальної держави кадрові процеси повинні регламентуватися законом, державно-правовими процедурами, регламентами, вимогами. Тільки закон може обмежити суб'єктивізм і свавілля керівника в роботі з кадрами. А це означає, що державна кадрова політика має визначати взаємовідносини між державою і людиною, технології розвитку, збереження та результативного використання інтелектуального капіталу суспільства.

Визначаючи мету і завдання державної кадрової політики, необхідно забезпечити гарантоване конституційне право громадян на свободу вибору місця, роду і часу своєї трудової діяльності.

Сутність демократичної кадрової доктрини полягає в тому, що держава і людина - соціальні партнери в професійно-трудова і інтелектуальній самореалізації особистості.

Вони взаємозалежні і взаємовідповідальні. Досягнення гармонійного поєднання інтересів людини і держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів - визначальний принцип кадрової діяльності. У демократичному суспільстві людина має право вільно вибирати рід трудової діяльності з урахуванням своїх здібностей і професійної кваліфікації. Держава створює для цього необхідні умови, надає гарантії, захищає право вибору громадянина на вільному ринку праці, розглядаючи людину, її права і свободи як найвищу цінність.

Мета державної кадрової політики - забезпечення відповідної якості людських ресурсів для реалізації національних інтересів у контексті побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою.

Цілі державної кадрової політики:

- *соціальна* - досягнення високого рівня розвитку професійного, інтелектуально-творчого та морального людського потенціалу країни і задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідного рівня оплати праці та умов її здійснення;

- *економічна* - забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання економічної могутності країни, підвищення рівня добробуту населення і зменшення витрат, що забезпечують ці досягнення;

- *інституційна* - нормативно-правова забезпеченість, спроможність інститутів кадрової сфери до удосконалення управління персоналом та кадрової роботи на демократичних принципах;

- *організаційна* - розбудова системи управління нею на засадах реалізації норм права, соціального діалогу та партнерства зацікавлених суб'єктів державної кадрової політики.

Основними цілями реалізації державної кадрової політики є:

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

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

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

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

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

- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;

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

- підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство в проведенні адміністративної та економічної реформ.

Для досягнення головних цілей необхідно визначити і вирішити поточні і найближчі термінові завдання, вибрати пріоритетні напрями роботи з кадрами державного управління, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності.

Пріоритетними завданнями державної кадрової політики є:

- формування загальнонаціональної філософії та ідеології управління персоналом, політологічних, культурологічних і аксіологічних підходів до розв'язання кадрових проблем у суспільстві;

- розроблення національної стратегії управління персоналом відповідно до пріоритетів розвитку суспільства та європейських стандартів, її ідеологічне та програмне забезпечення;

- розбудова національної системи управління персоналом та кадрової роботи, забезпечення їх відповідності потребам соціально-економічного розвитку суспільства, сучасним концепціям управління людськими ресурсами, підвищення інституційно-організаційної спроможності;

- формування професійно-кваліфікаційної структури робочої сили відповідно до суспільних потреб, розвиток кадрового потенціалу ключових секторів економіки, промисловості, сільського господарства, освіти, науки, культури;

- інституціоналізація, оновлення, оздоровлення управлінської еліти, спрямування її на забезпечення пріоритетів розбудови Української держави;

- створення умов для розвитку соціального партнерства, сприяння соціальному діалогу всіх суб'єктів державної кадрової політики;

- сприяння створенню професійних груп, інфраструктури для соціальної адаптації, всебічного розвитку особистості;

- розвиток національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу;

- запровадження в систему кадрової роботи сучасних технологій відбору персоналу для заміщення вакантних посад;
- підвищення престижності посад, пов'язаних із здійсненням функцій держави;
- інформаційне забезпечення та автоматизація управління персоналом;
- посилення інституційної спроможності державного контролю за дотриманням законодавства про працю;
- створення національної системи оцінки ефективності роботи персоналу;
- посилення відповідальності за вчинення корупційних діянь, запобігання проявам корупції, запровадження доброчесної поведінки;
- створення умов для кар'єрного зростання управлінського персоналу;
- забезпечення постійного підвищення кваліфікації управлінського персоналу.

Державна кадрова політика має ґрунтуватися на її принципах як основних положеннях, правилах і нормах. Вони мають об'єктивну основу, спираються на природу і закономірності кадрової діяльності і відображають цю діяльність у постійному розвитку.

Можна виділити загальні, базисні принципи, що регулюють кадрові процеси в цілому: специфічні принципи, що регулюють кадровий потенціал в окремій сфері, і окремі принципи, що регулюють функціонування окремих елементів кадрового процесу.

До загальних, базисних принципів ДКП належать такі:

- системність, тобто спроможність і необхідність базуватися на єдності цілей, завдань, форм і методів роботи з кадрами, що враховує різні аспекти розв'язання кадрових проблем (економічних, соціальних, морально-психологічних тощо);
- наукова обґрунтованість, реалістичність, творчість, послідовність та поетапність вирішення стратегічних і тактичних завдань у кадровій сфері, орієнтованість на відродження та сталий розвиток країни, на залучення до державної служби професійно підготовлених осіб з новаторськими творчими устремліннями та мотивами;
- цілісність і єдність для всієї України, водночас багаторівневості, тобто поширеність на весь кадровий корпус, на всі суб'єкти кадрової роботи і всі кадрові процеси в умовах використання різних механізмів державного впливу на них;
- перспективність, що передбачає запобіжний та випереджальний характер, який ураховує соціально-економічний прогрес, зміни характеру праці й управлінських процесів;
- демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами вирішення кадрових проблем;
- висока моральність і державницький підхід, що повинні виховувати в кожного працівника, особливо в державного службовця, чесність, упевненість у правоті, патріотизм і громадянську відповідальність за доручену справу та особисту поведінку;
- правова обґрунтованість, тобто здійснення державної кадрової політики в правовому полі, у межах і на основі норм трудового законодавства, що створює правові гарантії об'єктивного та справедливого вирішення кадрових питань.

До специфічних принципів, що регулюють кадрові процеси в окремій сфері, можна віднести: підбір кадрів за діловими, професійними і моральними якостями: відкритість і гласність; соціальну рівність при прийомі на роботу; правову, соціальну та економічну захищеність персоналу тощо.

Специфічні принципи можна сформулювати для кадрових процесів у сфері економіки, науки, культури, системі державного управління і т.д. Саме врахування специфічних принципів кадрової політики різних сфер дає змогу забезпечити сутісну визначеність цієї політики, сприяє об'єктивному і справедливому вирішенню кадрових питань.

Окремих принципів, що регулюють функціонування окремих елементів кадрового процесу, безліч. Наприклад, у сфері післявузівської освіти діють принципи професіоналізації, індивідуалізації, комп'ютеризації, інтенсифікації, безперервності та випереджального характеру навчання.

Застосовуючи загальні, специфічні і окремі принципи кадрової політики, держава може забезпечити конструктивність своєї ролі у розв'язанні кадрових проблем, однак вона не може виступати монополістом у формуванні та проведенні кадрової політики. В сучасних умовах економічного та соціально-політичного розвитку суспільства держава покликана створювати умови, які всіляко сприяли б розвитку ініціативності, підприємливості, відповідальності кадрів,

давати їм реальну свободу у виборі варіантів використання свого інтелектуального капіталу, у реалізації своїх інтересів.

Державна кадрова політика ґрунтується на таких загальних принципах:

- законності;
- пріоритетності професіоналізму, патріотизму та моральності;
- відкритості і прозорості;
- раціональності та ефективності в доборі й розстановці кадрів;
- сприяння професійному та кар'єрному зростанню працівників;
- всебічного, гармонійного розвитку та реалізації особистості;
- дотримання права людини на вільний вибір професії та виду трудової діяльності;
- запобігання дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними ознаками;
- універсальності державної кадрової політики для всіх її суб'єктів;
- субсидіарності між різними ланками кадрової системи;
- спільної відповідальності всіх суб'єктів державної кадрової політики за розвиток кадрового потенціалу країни;
- невід'ємності громадського контролю за прийняттям та реалізацією рішень у сфері державної кадрової політики;
- запровадження активного соціального діалогу й партнерства;
- узгодженості цілей та пріоритетів державної кадрової політики в усіх ланках кадрової системи.

Важливо підкреслити, що багато принципів, форм і методів роботи з персоналом, що використовуються за кордоном, мають універсальний характер і не залежать від національної специфіки. Їх адаптація до умов України є нагальним питанням.

5.4. Нормативно-правове регулювання державної кадрової політики

Ефективність формування та реалізації державної кадрової політики безпосередньо пов'язана з наявністю досконалої, адекватної відповідному історичному етапу розвитку держави нормативно-правової бази.

Нормативно-правове забезпечення державної кадрової політики включає положення: визнаних в Україні актів міжнародних організацій, Конституції України, законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, актів інших органів, уповноважених на здійснення нормативної діяльності.

Визначення

Правовою основою для формування й реалізації державної кадрової політики в Україні є: Конституція України, Загальна декларація прав людини, Кодекс законів про працю України, Цивільний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, відповідно до яких держава створює умови для здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Межі втручання в кадрові процеси суб'єктів державної кадрової політики визначають Конституція України, закони України. Об'єктом впливу держави є всі кадри суспільства, всі людські ресурси. Об'єктом безпосереднього державного управління є особовий склад державної служби, кадри органів державної влади. Механізми управління державними службовцями суттєво відрізняються від системи державного впливу (в тому числі опосередкованого) на кадри виробничих, підприємницьких, фінансово-банківських структур тощо, де вплив держави на кадрові процеси зводиться переважно до використання методів рекомендацій, стимулювання, фінансово-економічної та моральної підтримки.

За останні роки незалежності України розроблено низку нормативно-правових документів, які стосуються певних аспектів державної кадрової політики, більшість із яких має практичне спрямування у сфері державного управління. Серед основних із них потрібно виділити:

- Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 як найбільш актуальний для сучасного етапу розвитку України документ, що передбачає: підвищення рівня професіоналізації державної служби, формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації"; розробку заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення; удосконалення механізмів детінізації ринку праці; впровадження електронного урядування; створення механізму залучення інвестицій у розвиток кадрового потенціалу;

- закони України "Про Кабінет Міністрів України" (2006, 2008, 2010), "Про Центральні органи виконавчої влади" (2011), "Про місцеві державні адміністрації" (1999), "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), "Про державну службу" (1993, 2011) та "Про службу в органах місцевого самоврядування" (2001), "Про запобігання та протидію корупції" (2011), "Про правила етичної поведінки" (2012), які передбачають становлення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, її кадрового потенціалу;

- укази та розпорядження Президента України з питань роботи з кадрами та становлення державної служби, а саме: "Про Програму кадрового забезпечення державної служби і програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій" від 10 листопада 1995 р. № 1035, "Про підвищення ефективності системи державної служби" від 11 лютого 2000 р. № 208, "Про стратегію реформування системи державної служби" від 14 квітня 2000 р. № 599, "Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки" від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, "Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" від 5 квітня 2012 р. № 246; "Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (2010), "Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України" (2010), Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України - наш стратегічний вибір" (2011) та ін.;

- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки" від 8 червня 2004 р. № 746, "Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад" від 28 листопада 2011 р. № 1198-р, "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" від 7 липня 2010 р. № 506 та ін.;

- програми щодо кадрового забезпечення державної служби та підготовки державних службовців, реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву, зокрема "Програма розроблення та впровадження єдиної державної системи "Кадри" (1997), "Програма організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад" (1999), "Комплексна програма підготовки державних службовців" (2000), "Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління" (2001), "Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки" (2004), "Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки" (2004), "Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (2004), "Державна програма роботи з обдарованою молоддю на 2006-2010 роки" (2006), "Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (2006), Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" (2010) та ін. Усі ці акти сприяють створенню та реалізації єдиної державної кадрової політики України.

Державна кадрова політика є визначальним фактором здійснення відомчої, галузевої, регіональної кадрової політики, кадрової політики конкретних організацій (підприємств, установ, організацій, фірм). Дієвий вплив цього фактора безпосередньо залежить від того, наскільки державна кадрова політика будується на основі як наукового підходу, так і постійного аналізу стану роботи з кадрами в різних галузях і сферах діяльності та реальних перспектив розвитку цього процесу, спирається на необхідне правове, організаційне і фінансове забезпечення.

Слід зазначити, що за останні роки істотно збагатилась законодавча база та закріпились правові основи формування й реалізації державної кадрової політики.

Так, розбудова державної служби в Україні набула системного характеру після затвердження Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних установ, підприємств і організацій. Цим документом разом з указами Президента України "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками державних підприємств, установ і організацій" від 19 травня 1995 р. № 381/95 і "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р. № 398/95 започатковано розроблення і прийняття нормативно-правових актів з удосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, конкурсного відбору, стажування, формування кадрового резерву, організації та проведення атестації, декларування доходів, навчання державних службовців.

З метою вдосконалення управління державною службою відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри" від 21 серпня 1997 р. № 918 здійснюються заходи щодо впровадження державної комп'ютерної системи кадрового забезпечення органів влади.

Окреме місце серед базових документів державної служби, які обумовлюють розвиток кадрового забезпечення державної служби, посідає Указ Президента України від 10 листопада 1998 р. № 1035/98, яким затверджена програма кадрового забезпечення державної служби та програма роботи з керівниками державних установ, підприємств і організацій. На розвиток цієї програми Розпорядженням Президента України від 9 січня 1999 р. № 4/99 затверджена програма організації навчання голів, керівників структурних підрозділів райдержадміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад.

Важливе значення для реформування і модернізації державної служби мають укази Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 5 березня 2004 р. № 278 та "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" від 20 лютого 2006 р. № 140. Ці документи визначають шляхи формування нової генерації державних службовців та формують систему роботи з кадрами державної служби. Так, Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу в контексті реалізації кадрової політики визначає такі пріоритетні напрями адаптації державної служби: вдосконалення правових засад функціонування та управління державною службою, реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; професіоналізація державної служби. З цією метою Голодержслужбою України в 2010 р. розроблено План модернізації державного управління, який передбачає удосконалення підходів до управління персоналом; модернізацію системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, запровадження компетентнісного підходу в управління персоналом.

Цільова комплексна програма реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців визначає цілі та завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері розвитку професійного кадрового потенціалу державного управління і місцевого самоврядування шляхом удосконалення процесу підготовки фахівців у галузі знань "Державне управління" для професійної діяльності у цих органах, а також створення загальнодержавної системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування через формування національної мережі професійного оцінювання та розвитку персоналу державної служби й служби в органах місцевого самоврядування.

З метою проведення до 2014 р. цілісної та системної реформи у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. схвалено Концепцію реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У Концепції визначено шляхи і способи забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом створення належних умов для їх безпе-

першого навчання в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації, шляхом стажування, а також самостійного навчання з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій. Основними завданнями Концепції є розроблення нормативно-правової бази з питань підвищення кваліфікації та механізмів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад для ефективного здійснення покладених на них повноважень.

Для посилення провідної ролі Національної академії державного управління при Президенті України в загальнонаціональній системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, реалізації завдань державотворення здійснюється її реформування відповідно до затвердженої Указом Президента України Концепції реформування Національної академії державного управління при Президенті України від 9 грудня 2011 р. № 1110.

Реалізація положень нової редакції Закону України "Про державну службу" дасть можливість здійснити: перехід до нової класифікації посад державних службовців; запровадження профілів професійної компетентності посад державних службовців; розробку нових підходів до прийняття на посади державних службовців, просування по службі та ротатії кадрів; розмежування в державних органах посад працівників, які виконують функції з обслуговування, та службовців; реформування Національної академії державного управління при Президенті України для посилення її провідної ролі в загальнонаціональній системі професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, реалізації завдань державотворення; розроблення концепції оцінки якості підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади; урегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на державній службі; формування позитивного іміджу державного службовця та залучення обдарованої молоді на державну службу; використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій у системі державної служби; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу державної служби; підвищення мотивації й оплати праці державних службовців тощо. Прийняття нової редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" забезпечить реалізацію вказаних вище напрямів також стосовно посадових осіб місцевого самоврядування.

Разом з тим на сьогодні немає нормативно-правового акта, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування та здійснення (деякі їх аспекти - мета, основні цілі та завдання - вказані в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки). Практично не проводилися і комплексні дослідження правових та організаційних засад формування і здійснення державної кадрової політики, відсутні монографії з відповідної проблематики.

Нормативно-правове забезпечення реалізації кадрової політики має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних стратегій, затвердження державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики, щорічних планів заходів, спрямованих на реалізацію положень Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки і моніторинг стану їх виконання.

Для поліпшення нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики на сучасному етапі доцільно на державному рівні розв'язати низку нагальних проблем.

По-перше, з метою виявлення проблемного поля, реальних потреб у прийнятті якісно нових нормативно-правових актів з питань державної кадрової політики доцільно провести комплексний теоретико-правовий аналіз чинної законодавчої бази.

По-друге, на підставі отриманих результатів здійснити оновлення чинних документів та підготовку нових.

Насамперед потребує розроблення і законодавчого затвердження наукова концепція державної кадрової політики, в якій мають бути чітко визначені поняття, сутність і зміст державної кадрової політики; її місце і роль у політичному управлінні; механізми взаємодії держави і політичних партій, громадських організацій у виробленні державної кадрової політики та роботі з кадрами; механізми організаційно-правових впливів держави на забезпечення кваліфікованими кадрами, зокрема керівними, виробничої сфери тощо.

Необхідно ввести в дію нову редакцію Закону України "Про державну службу" та прийняти нову редакцію Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", які мають врегулювати відносини у сфері публічної служби, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

По-третє, здійснити фундаментальні наукові дослідження з важливих теоретичних і практичних аспектів державної кадрової політики, які поки що не знайшли фундаментального відображення в науковій літературі, але є актуальними на практиці.

По-четверте, виробити механізми цільового вивчення передового міжнародного досвіду формування і здійснення державної кадрової політики.

Таким чином, за останні 20 років істотно збагатилась нормативно-правова база та закріпились правові основи формування й реалізації державної кадрової політики. З метою нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики прийнято низку законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів, уповноважених на здійснення нормативної діяльності. Найбільш актуальним для сучасного етапу розвитку України документом є Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, яка визначає мету, основні цілі, першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Разом з тим на сьогодні актуальним є прийняття нормативно-правового акта, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади державної кадрової політики, її формування та здійснення.

5.5. Критерії оцінки ефективності кадрової політики

Визначення

Критерії оцінки ефективності кадрової політики (від англ. Criterion - засіб для судження) - кількісні та / або якісні показники, за допомогою яких оцінюється ступінь досягнення (ефективність) поставлених цілей кадрової політики. За основні критерії оцінки ефективності кадрової політики можуть бути прийняті: аналітичний, аксіологічний, директивний, функціонально-прагматичний, еталонно-оцінний, праксеологічний та ін.

Ефективна державна кадрова політика - важливий інструмент в системі державного управління, вона багато в чому визначає результативність державного впливу на процеси, що відбуваються в органах влади.

Ефективність є однією з важливих категорій державної кадрової політики. У загальному вигляді під терміном "ефективність" розуміється відношення між результатом і витратами, здійсненими для досягнення поставленої мети. Категорія "ефективність" є однією з найбільш складних у теорії як соціального управління, так і управління взагалі.

Поняття "ефективність державної кадрової політики" тісно пов'язане зі ступенем реалізації потенційних можливостей кадрового потенціалу країни, яка відбувається за умови досягнення конкретних цілей у процесі трудової діяльності.

Ефективна кадрова політика ґрунтується на принципах:

- системності кадрових процесів (взаємозв'язку, узгодженості, послідовності, наступності всіх елементів кадрового забезпечення державних структур);

- інтегративності змісту кадрової політики, яка поєднує в собі організаційні, культурологічні, морально-психологічні, економічні, соціальні, правові, національні компоненти, що впливають на стан кадрів державної служби та на виконання ними суспільно необхідних державних функцій;

- науковості та об'єктивності в процесі реалізації кадрової функції державного управління;

- оптимізації кадрових процесів як важливої функціональної характеристики ефективності кадрової складової державного управління;

- поєднання стабільності кадрового складу з його поступовим і стратегічно вивіреним оновленням.

Критерії ефективності кадрової політики спрямовані на досягнення двох основних цілей: по-перше, порівняння різних підходів до формування та реалізації кадрової політики, по-друге, прогнозування результатів реалізації кадрової політики в процесі державного будівництва.

На підставі аналізу діяльності працівників у конкретних умовах можна робити висновки про дієвість всієї системи професійної підготовки кадрів, ефективності кадрової політики в цілому.

Ефективність кадрової політики слід оцінювати як якісну, сутнісну характеристику управлінської діяльності персоналу, так і органу державної влади через ефективність управління.

Визначення

Оцінювання персоналу в системі державної служби - це співвідношення основних особистісних, професійних якостей з основними вимогами. Проведення оцінювання персоналу державної служби дає змогу: планувати кар'єру та просувати працівника по службі; визначати рівень компетентності спеціалістів; здійснювати перестановку кадрів з урахуванням компетентності та потенціалу працівника; одержати психологічний портрет працівників організації; проводити ефективний підбір потрібних спеціалістів; вивчати специфіку міжособистісних відносин і психологічний клімат у колективі; визначати ступінь задоволення й зацікавленості працівників і організації; знаходити засоби для закріплення в організації потрібних спеціалістів; розробляти ефективну систему мотивації трудової діяльності; раціоналізувати методи роботи з персоналом.

Для оцінки ефективності кадрової політики слід виділити ряд критеріїв. Їх доцільно представляти через відповідні показники, що характеризують управлінську діяльність персоналу, за якими можна оцінити ступінь досягнення поставлених завдань у сфері реалізації кадрового потенціалу.

Оцінка, що забезпечує ефективність діяльності державного службовця, містить у собі:

1) суб'єкт оцінки;

2) об'єкт оцінки;

3) науково розроблені критерії оцінки діяльності державних службовців, тобто конкретні вимоги, яким повинні відповідати діяльність працівника, його особисті якості і результати праці.

У системі державного управління можна визначити такі критерії ефективності кадрової політики:

- дослідницький - передбачає планомірну цілеспрямовану діяльність суб'єктів кадрової політики щодо збирання та обробки інформації для аналізу та отримання об'єктивного уявлення і оцінок стану системи підготовки, розстановки і розподілу кадрів, процедур добору та їх посадової відповідності організаційній структурі державних органів;

- аксіологічний - передбачає можливість виділити ціннісні орієнтації у формуванні кадрового складу державних органів: служіння народу України; націленість на підвищення якості виконання службових обов'язків; правове регулювання державно-службових відносин; об'єктивність при призначенні на керівні посади;

- директивний - визначає і формує спрямованість впливу суб'єктів кадрової політики на організації, професійні групи, категорії (молоді спеціалісти; управлінські кадри і т.д.) та відображається у відповідних рішеннях органів влади. Співвіднесення цілей кадрової політики, умов розвитку персоналу, інтересів кадрів з цілями директивного (управлінського) регулювання кадрових відносин передбачає їх оцінку. У загальносоціальному вигляді це проявляється насамперед у тому, що суб'єкти кадрової політики беруть участь у відборі та оцінці тих кадрових відносин, які значною мірою підлягають врегулюванню. Оцінний характер кадрової політики, тісно пов'язаний з її нормативністю, проявляється в тому, що вся сукупність кадрових заходів оцінюється з точки зору відповідності вимогам норм чинного законодавства;

- ціннісно-оцінний критерій тісно пов'язаний з емоційно-образною поведінкою суб'єктів кадрової політики. За допомогою соціологічних досліджень виявляються мотиви переваг спеціалізації працівника кадрового органу, об'єктивних якостей особистості кадровика, службових інтересів, а також у цілому результатів діяльності кадрів державних органів. Важливе також взаємне врахування ціннісних складових свідомості кадрів, оцінок, які дають представники різних кадрових служб один одному, що значною мірою посилює вагу морально-оцінних складових;

- функціонально-прагматичний критерій кадрової політики визначає ступінь і можливості реалізації директивного (управлінського), аксіологічного та ціннісно-оцінного критеріїв, здійснюючи на практиці впровадження тієї чи іншої форми впливу на кадровий склад державних органів, організацій інших організаційно-правових форм.

Розглянемо підходи до визначення ефективності кадрової політики органів державного управління через ефективність управління.

Визначення

Критерії ефективності державного управління (англ. criteria of efficiency of public administration (mainly state administration)) - підстава для оцінки якісної, сутнісної характеристики управлінської діяльності окремого посадовця чи органу влади в цілому. Критерії ефективності державного управління віддзеркалюють співвідношення між отриманими соціальними продуктами (задоволенням потреб) та витратами на їх досягнення.

Ефективність як багатоаспектне поняття визначається різними критеріями, оскільки покликана відобразити співвідношення різних аспектів діяльності: продукту і ресурсів, результату та витрат, результату і цілей, результату й потреб, корисності та витрат. Це потребує особливих способів узгодження критеріїв між собою, пошуку їх компромісу, наприклад визначення обґрунтованого співвідношення між економічністю (мінімізацією використання обмежених ресурсів) і якістю отриманого продукту. На основі критерію оптимальності при прийнятті управлінського рішення здійснюється вибір найкращого із запропонованих варіантів; для цього застосовується принцип зіставлення, їх порівняльна оцінка. Також слід вказати і на ступінь забезпечення потреб, що виступає критерієм оцінки діяльності підвладних органів управління. Універсальним показником ефективності є ступінь задоволення громадян повнотою і якістю послуг.

Критерії ефективності державного управління розкривають результативність організаційно-управлінської діяльності власне керуючих суб'єктів. Ряд із них є особливо значущими.

1. Цілеспрямованість (або цільова обґрунтованість) взаємодії суб'єктів державного управління (їх підсистем та структурних ланок), яка визначається ступенем відповідності їхніх керуючих впливів тим цілям, що випливають із їхнього становища (статусу) і ролі в суспільстві. Це надзвичайно важливий функціонально-організаційний критерій, оскільки кожний суб'єкт державного управління (чи його структурна ланка) створюється насамперед для своєчасної реалізації чітко визначених цілей і завдань.

2. Витрати часу на розв'язання різноманітних організаційно-управлінських завдань, здійснюваних суб'єктами державного управління заради досягнення визначеної мети. Тут розрахунок ведеться за часом, що витрачається даними суб'єктами на опрацювання різноманітної управлінської інформації (від "входу" до "виходу"), яка постійно циркулює в системі державного управління, її підсистемах або структурних ланках як згори донизу, так і знизу вгору і по горизонталі.

3. Стиль функціонування суб'єктів (органів) державного управління (їх підсистем і структурних ланок), що являє собою певну манеру поведінки, дій та рішень суб'єкта (органу) управління і характеризується співвідношенням нормоустановчої та безпосередньої організаційно-управлінської діяльності, змісту та кількості управлінських рішень, що приймаються, сенсу та чисельності різноманітних організаційних заходів (нарад, засідань, перевірок), інших організаційно-управлінських дій, операцій і процесів, а також зосередженням зусиль на найважливіших пріоритетних ділянках діяльності керованих соціальних об'єктів.

4. Складність організації суб'єктів (органів) державного управління (їхніх підсистем і структурних ланок) або, інакше кажучи, їхня горизонтальна та вертикальна розчленованість. Цей критерій є вкрай важливим, оскільки чим складнішою є організаційна структура державного управління, тим більше часу витрачається на проходження керуючих впливів до конкретних виконавців (і в зворотному напрямі), і тим більше спотворюється (перекручується) інформація, внаслідок чого виникають додаткові організаційні проблеми на "стикових" вузлах, а також багато інших негативних явищ. Складність організації суб'єктів управління, таким чином, має відповідати складності керованих ними соціальних об'єктів (або процесів) і, по можливості, не перевищувати, а поступатися останній.

5. Сукупні витрати (соціальні, економічні, політичні, технічні, організаційні, інформаційні, матеріальні, людські тощо) на утримання й забезпечення діяльності суб'єктів державного управління (їхніх підсистем і структурних ланок). Особлива увага під час оцінювання за цим критерієм зосереджується на взаємозалежності "вартості" утримання суб'єкта (органу) управління і конкретного результату, отриманого від діяльності керованого ним соціального об'єкта. Критерії спеціальної ефективності суб'єктів державного управління, взяті у взаємозв'язку "цілі - час - стиль - складність - витрати", досить повно характеризують ефективність їхньої діяльності. Критерії конкретної ефективності державного управління розкривають внесок кожної конкретної організаційної структури управління, кожного конкретного управлінського праців-

ника (керівника, менеджера) в розвиток соціальної системи, а також у підготовку, ухвалення та реалізацію управлінських рішень, спрямованих на реалізацію цілей і завдань соціально-економічного розвитку. Серед них найбільш важливими є:

1) ступінь (рівень) відповідності напрямів, змісту і результатів діяльності конкретних організаційних структур управління, їх управлінського персоналу (керівників, менеджерів, інших фахівців) тим параметрам, що визначені функціями, повноваженнями, посадовими інструкціями і рольовим статусом;

2) легітимність управлінських рішень і дій суб'єктів управління (їхніх структурних одиниць і ланок), конкретних управлінських працівників (керівників, менеджерів, фахівців), тому що в законах та інших нормативно-правових актах виявляється загальна воля, що захищає загальний інтерес, роль і місце кожної ланки управління в забезпеченні результативності організаційно-управлінської діяльності;

3) раціональність впливу суб'єктів управлінської діяльності на стан і розвиток керованих ними соціальних об'єктів (процесів), оскільки будь-які рішення, дії і взаємодії втрачають свій сенс, якщо вони, з одного боку, не налаштовані на діяльність керованих об'єктів (процесів), а з другого - не забезпечують їх успішного функціонування та динамічного розвитку;

4) глибина відображення в управлінських рішеннях, діях і взаємодіях докорінних (базових) і комплексних потреб, інтересів і цілей людей, що передбачає оцінювання не одного, а низки параметрів (аспектів) рівня добробуту людської життєдіяльності в їх складному взаємозв'язку;

5) характер організаційних контактів, зв'язків, дій і взаємодій із певним загальним людьми (як споживачами соціальних послуг), тобто рівень демократичності організаційно-управлінської діяльності, оскільки за будь-яких витрат демократичне управління завжди сприяє підвищенню рівня ефективності управлінської діяльності, спрямованої на досягнення визначеної мети;

6) ступінь авторитетності (компетентності, професійності та доцільності) управлінських рішень, дій і взаємодій суб'єктів державного управління (їхніх структурних одиниць і ланок) та всього управлінського персоналу;

7) достовірність, доцільність та своєчасність управлінської інформації, що надається суб'єктам державного управління (їх структурним одиницям і ланкам) різних рівнів, іншим фахівцям для ухвалення оптимальних рішень, оскільки інтереси суспільства потребують, щоб до суб'єкта (органу) управління завжди надходила достовірна інформація, оскільки соціальні процеси, що здійснюються на основі недостовірної інформації, просто деформуються;

8) моральність (гуманність і етичність) впливу керуючих суб'єктів на керовані соціальні об'єкти (процеси), яка зумовлена тим, що державне управління, поряд із позитивними, містить і негативні аспекти впливу на діяльність і формування особистості людини; тому позитивні приклади успішного впливу суб'єктів державного управління на діяльність і поведінку людей мають принципове значення для відтворення нормального соціально-психологічного клімату в суспільстві та його підсистемах.

Розгляд даних критеріїв, безумовно, не вичерпує всієї повноти критеріального підходу до оцінки ефективності кадрової політики. Одним із найважливіших блоків технологічного забезпечення її успішної реалізації є система індикаторів і показників ефективності кадрової політики.

Система індикаторів ефективності кадрової політики у своїй сукупності відображає професійні, інтелектуальні та загальнокультурні характеристики кадрів - конкретних претендентів на посади в державних органах, фіксує увагу на матеріальних витратах на підготовку, утримання та використання службовців та власне кадрових ресурсах, наявних і необхідних для забезпечення органів державної влади. Дана система індикаторів також дає змогу на основі обробленої кадрової інформації здійснювати кадрові планування і прогнозування кадрової динаміки, дати диференційовану характеристику всіх складних процесів, пов'язаних із розвитком і службово-професійним використанням кадрового потенціалу.

Таким чином, критерії ефективності кадрової політики сприяють більш повному розкриттю змістовної сторони політики в галузі розвитку людських і трудових ресурсів. Якщо державні службовці за своїми професійними, організаторськими, морально-психологічними якостями відповідають посадам, що займають, то неодмінно повинні бути успіхи, насамперед пов'язані з підвищенням якості та рівня життя громадян. Лише в цьому випадку можна стверджувати, що кадрова політика ефективна і її мета досягнута.

Наука, на жаль, ще не поставила проблему оцінки ефективності кадрової політики в центр досліджень провідних наукових інститутів та експериментальних підрозділів. Проте вже сьогодні потрібна цілком конкретна, сучасна методологія оцінки ефективності кадрової політики, що дасть змогу встановити ступінь відповідності її сучасної моделі реальним потребам державних органів.

5.6. Принципи кадрової політики в системі державної служби

Визначення

Принципи державної кадрової політики - прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язків суспільно-політичного характеру, відображені у вигляді певних наукових вимог та нормативних положень стосовно особистісних якостей кадрів і організації роботи з ними, що застосовуються в теоретичній та практичній діяльності людей у сфері формування й реалізації кадрової політики держави на всіх рівнях соціального управління.

У кожній державі визначається мета державної кадрової політики, досягнення якої забезпечується застосуванням певних принципів як основних науково-практичних засад, пояснень чи керівництва до дії. В Україні метою державної кадрової політики є досягнення найвищого рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо. Під трудовими ресурсами слід розуміти всіх працездатних громадян суспільства, здатних працювати, з огляду на фізичні можливості, освіту, культуру, індивідуальні здібності, наявність спеціальної підготовки для виконання кваліфікованої або некваліфікованої праці.

На практиці принципи державної кадрової політики набувають характеру норм, правил, якими керуються в управлінській діяльності відповідно до соціальних сфер застосування цих принципів, притаманні вони й сфері державної служби.

Принципи державної кадрової політики включають в себе загальні принципи та принципи кадрової роботи в конкретній суспільній сфері. Стосовно державної служби такі принципи покладені в основу управління персоналом органу державної влади.

Основними принципами державної політики у сфері державної служби з питань управління персоналом органу державної влади є принципи:

- законності як ґрунтування всіх ланок управління персоналом виключно на нормативно-правових актах;
- справедливості та рівного доступу до державної служби;
- рівності та політичної неупередженості під час здійснення процедур при прийомі на державну службу та просуванні кар'єрними щаблями;
- стандартизованості як єдиного алгоритму прийняття управлінських рішень про прийом та просування;
- спеціалізованості як обов'язковості рішень для всіх осіб;
- прогностичності як спрямування управління персоналом на коротко- і довгострокову перспективу.

Державна кадрова політика реалізується не тільки в державному секторі, але й передбачає певні регуляторні дії щодо приватного та громадського секторів. Міра втручання держави в діяльність суб'єктів приватного та громадського секторів базується на принципах соціального партнерства, законодавчо визначається державою та контролюється громадськістю.

Принципи державної кадрової політики реалізуються за допомогою таких механізмів:

- соціально-політичних, спрямованих на кадрове забезпечення відповідного етапу розвитку держави й суспільства;
- структурно-організаційних як системи закладів, установ і організацій, діяльність яких спрямована на впровадження загальної кадрової політики;
- технологічних як системи заходів, форм, методів та технологій впливу, що застосовуються з метою вирішення конкретних кадрових завдань.

До специфічних механізмів реалізації принципів державної кадрової політики відносять:

- забезпечення раціонального відбору, виховання й розстановки кадрів;

- їх спеціальну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації;
- формування дієвого резерву кадрів на базі їх професійно-посадового розвитку;
- оптимальне використання здібностей та можливостей кожного працівника з урахуванням різного фаху, досвіду, віку, статі, складу розуму та особистісних якостей тощо.

В умовах соціально-економічних реформ, що відбуваються в багатьох сферах суспільної діяльності сучасної України, нерідко існує суттєвий розрив між змістом задекларованих принципів державної кадрової політики та їх практичною реалізацією.

Особливо це стосується державної служби. Значна частина наявних трудових ресурсів цієї сфери не готова до роботи в умовах сьогодення й на перспективу, насамперед з огляду на нездатність аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення, повною мірою відповідати за доручену справу.

Це об'єктивно зумовлює потребу зміни існуючої державної кадрової політики, приведення її у відповідність із вимогами трансформаційних процесів у державі, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, введення нових кадрових технологій. Такий процес безпосередньо пов'язаний із впровадженням: ефективних методів реалізації принципів державної кадрової політики; стратегічного управління професійною підготовкою кадрів відповідно до потреб суспільства. Це сприятиме професіоналізації всіх сфер суспільно корисної діяльності та професійній самореалізації працюючих у них кадрів.

Таким чином, у кадровій сфері Українська держава має інтереси та зобов'язання, пов'язані з необхідністю забезпечення загальносуспільних потреб, і для цього застосовує певні принципи.

Принципи державної кадрової політики - сформульовані на базі вітчизняного і світового досвіду наукові вимоги та правила, що покладені в основу розробки і реалізації діяльності держави із забезпечення ефективного розвитку ринку праці та використання трудових ресурсів країни.

Принципи державної кадрової політики включають загальні принципи та принципи кадрової роботи в конкретній суспільній сфері. Стосовно державної служби такі принципи покладені в основу управління персоналом органу державної влади.

В умовах соціально-економічних реформ, що відбуваються в багатьох сферах суспільної діяльності сучасної України, існує суттєвий розрив між змістом задекларованих принципів державної кадрової політики та їх практичною реалізацією.

5.7. Напрями кадрової політики в системі державної служби

Напрями реалізації державної кадрової політики визначаються як один з трьох напрямів державно-управлінської діяльності в цілому і можуть бути охарактеризовані як виконання функцій державного управління - оперативного і тактичного.

Визначення

Напрями реалізації державної кадрової політики - основні шляхи здійснення державного управління з метою досягнення найвищого рівня формування і використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб у сферах економіки, соціальної, гуманітарній, регіонального розвитку.

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною ролі державної кадрової політики в усіх сферах суспільного життя. Перехід до сучасного етапу державотворення в Україні, що характеризується системними кризами й запровадженням низки реформ, вимагає не тільки переорієнтації державно-суспільних відносин, які мають формуватися на засадах консенсусу та співробітництва, а й реформування ринку праці, що сприятиме побудові ефективної держави.

Принагідно зазначимо, що однією з найбільш значущих складових державної кадрової політики є кадрова політика в системі державної служби, оскільки саме практична діяльність державних службовців великою мірою сприяє успішному розв'язанню проблемних питань у сфері забезпечення національних інтересів України, зокрема здійснення завдань економічного, політичного й культурного розвитку суспільства, є чинником інституціональної спроможності національного кадрового потенціалу.

Реалізація державної кадрової політики в сучасних умовах спирається на переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на людиноцентричну.

Визначення

Людиноцентрична парадигма в державному управлінні - система поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, в якій "самореалізацію" особистості в п'яти сферах життєдіяльності (трудова діяльність, родина, місце проживання та відпочинку, система освіти і вся держава, де здійснюється життєдіяльність) визначено як стрижень наскрізного цілепокладання і обґрунтовано показник "якість життя громадян" як кінцевий результат діяльності органів державної влади на місцевому, регіональному і центральному рівнях державного управління.

У зв'язку з цим доцільно розглядати розвиток системи державної служби в Україні як сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін. Розвиток компонентів системи і відносин тісно пов'язані, визначальну роль відіграє трансформація останніх: перерозподіл повноважень та відповідальності, зміна широти представлення інтересів учасників зумовлюють необхідність структурної реорганізації, перебудови балансів принципів та методів, оновлення технології і інформації, перепідготовку кадрів тощо.

Пріоритетними напрямками реалізації державної кадрової політики на державній службі мають стати:

- забезпечення професіоналізації державної служби, комплектування органів державної влади висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг;

- формування управлінської ланки за професійно-ціннісними та компетентнісними ознаками;

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

- розвиток законодавчої бази, яка має чітко визначати основні засади державної політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення державної служби, більш чітко регламентувати зміст державної служби як виду професійної діяльності, видів державної служби;

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

- створення правових, соціальних, організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу державних службовців, сприяння зростанню творчого та інноваційного компонентів у їх роботі; посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;

- упровадження ефективної системи мотивації праці державних службовців, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників; формування позитивного іміджу та пропаганда державної служби;

- розроблення критеріїв та вироблення інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності управлінської праці, посилення контролю у сфері управлінської діяльності, запровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури проведення атестації і щорічного оцінювання державних службовців, розвиток незалежних інституцій експертної оцінки кадрової роботи й адміністративного аудиту, систематичне вивчення оцінки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади;

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

- удосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, запровадження системи цільового замовлення на підготовку фахівців в освітній галузі "Державне управління" з обов'язковим подальшим працевлаштуванням на посадах в органах державної влади, створення й ефективного використання єдиної інформаційної бази випускників навчальних закладів, системи професійного навчання управлінських кадрів;

- розвиток Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" з метою найкращої підготовки осіб, зарахованих до цього резерву, а потому - використання набутих компетенцій цих осіб у пріоритетних сферах державного управління;

- запровадження механізмів координації діяльності органів та організацій, що мають відношення до здійснення державної кадрової політики у сфері державної служби;

- вивчення світових і вітчизняних тенденцій роботи з кадрами державної служби, поширення кращого досвіду управлінської діяльності;
- здійснення програмного, проектного, науково-аналітичного, організаційного забезпечення кадрової політики на державній службі, пріоритетне використання на посадах експертів, консультантів керівників органів державної влади, кадрів вищої кваліфікації державного управління.

Крім того, необхідно розробити та впровадити програму з децентралізації державно-управлінських відносин за такими напрямками: "держава - громадянське суспільство", "органи влади - людина", "державна виконавча влада - місцеве самоврядування", "керівництво установи - структурні підрозділи", "керівник - підлеглі".

Таким чином, напрями реалізації державної кадрової політики визначаються як один із трьох напрямів державно-управлінської діяльності в цілому і можуть бути охарактеризовані як виконання функцій державного управління - оперативного і тактичного.

Реалізація державної кадрової політики в сучасних умовах спирається на переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на людиноцентричну.

Пріоритетними напрямками реалізації державної кадрової політики на державній службі мають стати сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін.

5.8. Механізми формування і реалізації кадрової політики

Визначення

Механізм формування і реалізації кадрової політики - система адміністративно-організаційних, соціально-економічних, правових, професійних, культурно-виховних настанов і заходів, які приводять в дію кадрову політику.

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

Механізм формування кадрової політики в державному управлінні зумовлений необхідністю забезпечення її ключових складових, розв'язанням пріоритетних проблем розвитку кадрового потенціалу у сфері державного управління, і має враховувати певні завдання.

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

- розроблення концептуальних підходів, програм відновлення, розвитку та використання кадрових ресурсів;
- нормативно-правове забезпечення кадрової політики, зокрема стосовно професійної етики, підстав і процедур притягнення державних службовців до відповідальності за її порушення;
- приведення системи роботи з персоналом в Україні у відповідність із стандартами ЄС;
- формування національного кадрового резерву та проведення з ним системної роботи;
- створення умов для формування кадрової еліти, ротації та всебічної підготовки;
- створення складових загальнонаціональної кадрової системи - регіональних кадрових підсистем, орієнтованих на пріоритети регіонального розвитку;
- сприяння розвитку партнерських засад у реалізації державної кадрової політики та її регіональних складових з органами місцевого самоврядування;
- посилення професіоналізації державного управління та формування його потужного кадрового потенціалу;
- створення системи професійної орієнтації та адаптації молоді до роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування;
- стимулювання творчості в усіх видах управлінської діяльності.

Механізм реалізації кадрової політики в державному управлінні включає:

- створення нормативно-правової бази розбудови кадрової системи та кадрової роботи;
- постійну координаційну діяльність держави, передусім у секторах демографічної політики, політики у сферах зайнятості та ринку праці, освіти і науки, охорони здоров'я, культури та виховання з метою створення передумов для реалізації кадрової політики в державному управлінні;

- формування організаційних механізмів взаємодії суб'єктів кадрової політики, причетних до підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідної організаційної інфраструктури;

- створення інституційних складових у сфері державного управління, що забезпечують функції держави як суб'єкта кадрової політики у владних структурах включно зі застосуванням сучасних інформаційних технологій;

- ресурсне забезпечення реалізації кадрової політики.

Формування та реалізація кадрової політики здійснюється на засадах системної діяльності, яка поєднує науково-методологічні, політико-правові, економічні, соціальні, організаційні, морально-психологічні, соціокультурні аспекти.

Гарантом завершеності і ефективності механізму формування та реалізації кадрової політики є вичерпна *нормативно-правова база роботи з кадрами*, яку можна визначити як *сукупність норм права, стандартів та правил, які регулюють діяльність і поведінку державних службовців, їх професійний і посадовий розвиток*.

Структуру нормативно-правової бази реалізації кадрової політики складають:

по-перше, конституційні положення, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті на виконання, із загальних питань державного управління, місцевого самоврядування, державної кадрової політики, державної служби;

по-друге, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади про порядок вирішення і регулювання кадрових питань у своїй сфері, що включають підпорядковані їм місцеві органи управління;

по-третє, нормативно-інструктивна база, яка забезпечує безпосередню реалізацію заходів з кадрової політики на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій.

Правове поле, що регулює механізм впровадження державної кадрової політики відповідно до чинного законодавства про державну службу окреслено в навчальному посібнику "Кадрова політика і державна служба".

Основні напрями вдосконалення правового регулювання кадрової політики і *діяльності передбачають такі заходи*:

- запровадити ефективний механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, управління суспільними справами;

- законодавчо закріпити більш високі вимоги до кандидатів на керівні посади щодо рівня їх професійності, у тому числі на знання нормативно-правових актів;

- запровадити ефективні правові механізми забезпечення стабільності діяльності державних службовців, їх незалежність від особистої позиції осіб, які займають політичні посади, вдосконалити правовий механізм забезпечення політичної нейтральності державних службовців;

- удосконалити механізм запобігання виникненню конфлікту матеріальних та інших інтересів державних службовців, захист їх інтересів у разі зміни структури, ліквідації чи реорганізації органу державної влади;

- законодавчо врегулювати адміністративні процедури з урахуванням порядку і регламенту надання публічних послуг, запровадити чіткий механізм відповідальності державних службовців, зайнятих в управлінських структурах;

- створити відповідну правову базу для збільшення прозорості в діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, перейти до відбору, просування по службі та оцінки роботи управлінських кадрів на основі їх особистих здібностей та досягнень.

Організаційний механізм реалізації державної кадрової політики покладається на суб'єкти системи органів державної влади, які формують, координують і контролюють кадрову діяльність на центральному, регіональному і місцевому рівнях.

На центральному рівні виконання цих функцій покладено на відповідні підрозділи Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Національне агентство України з питань державної служби, які забезпечують реалізацію державної кадрової політики на загальнодержавному рівні. На регіональному рівні у складі місцевих держадміністрацій працюють кадрові управління та служби. В Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі утворені територіальні управління центрального органу з питань державної служби.

На зазначені суб'єкти кадрової діяльності покладено виконання наступних функцій і завдань: ведення банку кадрової інформації; прогнозування та планування потреби в кадрах; забезпечення професіонального зростання всіх працівників сфери державного управління, їх облік та аналіз якісного складу.

Актуальними залишаються завдання організаційного забезпечення кадрової політики в державному управлінні щодо:

- розробки і впровадження системи та методик відбору в апарат органів державної влади найбільш кваліфікованих, досвідчених спеціалістів, прогнозування потреби в кадрах;
- координації дій суб'єктів кадрової політики;
- об'єктивної і комплексної оцінки професійних та особистісних якостей претендентів посади державних службовців та в органах місцевого самоврядування, забезпечення альтернативності відбору і рівності шансів на отримання посади;
- оновлення кадрового складу органів державної влади шляхом конкурсів і його ротация;
- підвищення ролі кадрового ресурсу, формування його як за рахунок внутрішніх джерел, так і з числа менеджерів та спеціалістів підприємницьких, фінансово-банківських та інших структур;
- створення єдиного інформаційного простору кадрового забезпечення;
- створення системи правового та соціально-економічного захисту державних службовців, морального і матеріального стимулювання зростання їхнього професіоналізму та ефективності праці;
- утворення наскрізної системи управління персоналом, яка б забезпечувала координацію роботи з кадрами і відповідала за реалізацію кадрової політики держави;
- удосконалення та розвитку системи безперервної професійної освіти кадрів.

Важливе значення має організація прогнозування та планування потреби в матеріальних та фінансових ресурсах для забезпечення ефективної роботи державного апарату, підготовки кадрів, розвитку матеріально-технічної бази навчальних закладів.

В організаційному забезпеченні першочергового значення набуває розробка й запровадження дієвого і ефективного механізму відбору кадрів.

Визначення

Відбір персоналу на державну службу - ідентифікація, зіставлення, співвідношення найбільш загальних вимог до посади з характеристиками конкретної людини.

Відбір персоналу на державну службу як система заходів базується на таких принципах:

- рівності прав та свобод людини незалежно від статі, національності, походження, майнового стану, що гарантовані державою;
- заборони будь-яких обмежень прав громадян за ознаками соціальної, національної та релігійної належності;
- рівних прав і свобод, а також рівних можливостей їхньої реалізації для чоловіків і жінок;
- рівного права вільно розпоряджатися своїми здібностями, вибором роду діяльності та професією;
- рівного права громадян України на участь в управлінні справами держави.

Відбір здійснюється на основі формально-анкетних, соціально-демографічних та професійно-кваліфікаційних критеріїв із застосуванням таких підходів, як:

- *комплексний*: у процесі відбору рівною мірою враховуються професійні, світоглядні, загальнокультурні і особисто-психологічні якості претендента на посаду;
- *спеціалізований*: пошук висококласного спеціаліста вузького профілю під конкретну посаду;
- *професіональний*: перевага віддається не стільки освіті і спеціальності, скільки досвіду практичної роботи;
- *партійно-політичний*: передбачає підбір кадрів за політичними мотивами і номенклатурною схемою. Тільки потім враховуються професійні та моральні якості, що виключає застосування правового механізму.

Найдемократичнішою з усіх форм відбору кадрів є **конкурс**. Саме конкурс є найбільш справедливим засобом отримання посади, єдино можливим механізмом відбору без протекції і відповідного зовнішнього впливу, тобто механізмом, який забезпечує право громадян України

на рівний доступ до держслужби, до управління відповідно до їх здібностей та професійної підготовки. Ще у VIII ст. Дені Дідро - відомий французький філософ - дійшов висновку, що відомий лише один гарний спосіб щодо справедливої участі громадян в управлінні державою: "Заміщення усіх вищих чинів, усіх посад у державі тільки за конкурсом". На його думку, тільки в такому разі посади не будуть купуватися за гроші.

Інститут конкурсного відбору персоналу забезпечує:

- демократизацію кадрових процесів, реалізацію принципу рівного доступу громадян до управлінських посад;

- збільшення кількості професіоналів, які працюють в органах державної влади;

- достатньо високу об'єктивність оцінки професійної здатності кандидата до роботи в державному апараті;

- підвищує престиж державної служби.

Потенціал конкурсів ще не повною мірою використовується суб'єктами кадрової роботи, зокрема унаслідок дефіциту професійно підготовлених кандидатів, низького престижу державної служби та диспропорцій в обсягах заробітної плати керівників і спеціалістів.

Механізм організаційного забезпечення передбачає також: реалізацію технологій формування резерву кадрів і його раціональне використання; розширення джерел його формування; запровадження широкого спектра видів кадрового резерву.

За часом дії розрізняють:

- *ближній* - формується з фахово підготовлених професіоналів;

- *середньостроковий* - передбачає проходження підвищення кваліфікації;

- *стратегічний* - передбачає підготовку за освітніми та науковими спеціальностями галузі "Державне управління".

Відкритий резерв може бути оновлений у будь-який час, а закритий - тільки в наперед визначені періоди, зокрема внаслідок політичних змін у суспільстві. Резерв може складатися як на певну посаду, так і на групу посад, що, зокрема, передбачено в державній службі - на посади керівників визначаються по два кандидати на заміщення, а на посади спеціалістів формується загальний список кандидатів. Із вступом у дію з 1 січня 2014 р. нового Закону України "Про державну службу" інститут резерву втратить своє значення для просування по державній службі. Однак, спираючись на завдання, які сформульовані в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, можна стверджувати, що запровадження інституту Президентського резерву створює умови для формування середньострокового резерву для заміщення посад, призначення на які входить до компетенції Президента України.

Складовою організаційного механізму є контроль за діяльністю кадрів органів влади і управління. Контролюючими інстанціями виступають конституційні органи влади всіх рівнів (законодавчі, виконавчі, судові), а також органи інститутів громадянського суспільства, народ у цілому. До ефективних важелів контролю за чиновниками належать: випробування на державній службі, надання декларації про доходи, атестація, кваліфікаційний екзамен, щорічна оцінка тощо.

Організаційне забезпечення реалізації кадрової політики неможливо уявити без ефективної діяльності кадрових служб (служб управління персоналом). Такі служби утворюються в міністерствах, інших органах виконавчої влади, їх територіальних органах, місцевих державних адміністраціях.

Діяльність кадрових підрозділів регламентується Положенням про кадрову службу виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2009 р. № 912). У положенні визначено, що кадрові служби здійснюють аналітичну та організаційну роботу з кадрового менеджменту, займаються прогнозуванням розвитку персоналу, заохоченням працівників до службової кар'єри, забезпеченням їхнього безперервного навчання.

У сучасних умовах необхідна суттєва перебудова структури і змісту роботи кадрових служб, визначення нового статусу цих суб'єктів кадрової діяльності, які повинні розробляти та втілювати нові форми й методи управління персоналом у практику органів державної влади, а саме здійснювати:

• аналіз робочих місць і розробку профілів компетентності;

• дослідження ринку праці (маркетинг) для добору персоналу;

- адаптацію нових працівників на робочому місці;
- формування корпоративної культури;
- мотивацію персоналу;
- організацію та проведення тематичних тренінгів;
- надання психологічної, консультаційно-методичної допомоги державним службовцям.

Таким чином, механізм формування та реалізації державної кадрової політики у сфері державного управління може успішно діяти за наявності:

- координації управління розвитком кадрового ресурсу на основі загальнонаціональної концепції розвитку кадрової політики і затвердженої на державному рівні довгострокової стратегії її реалізації;
- цілісної нормативно-правової та організаційної бази кадрової політики;
- органів і підрозділів різного рівня, які займаються кадровими питаннями, та професіоналів, здатних реалізувати державну кадрову політику;
- безумовного дотримання законодавчих вимог усіма суб'єктами системи державної служби на засадах адміністративної відповідальності.

Запитання для самоперевірки до розділу 5

1. На яких принципах ґрунтується ефективна кадрова політика?
2. Назвіть критерії ефективності державного управління.
3. Дайте визначення принципів державної кадрової політики.
4. Які принципи управління персоналом органу державної влади Вам відомі?
5. Охарактеризуйте принцип законності як загальний принцип державної кадрової політики.
6. Дайте визначення напрямам реалізації державної кадрової політики.
7. Охарактеризуйте людиноцентричну парадигму в державному управлінні.
8. За якими напрямами доцільно розробити програму з децентралізації державно-управлінських відносин?
9. У чому суть механізму формування і реалізації кадрової політики.
10. Назвіть завдання механізму формування кадрової політики в державному управлінні?
11. Визначте принципи відбору персоналу на державну службу.

Завдання для самостійної роботи до розділу 5

1. Проаналізуйте та дайте аргументовану відповідь на питання: які індикатори ефективності кадрової політики можуть найбільш повно показати рівень ефективності кадрової політики в організації, де Ви працюєте?
2. Забезпечення принципу справедливості та рівного доступу до державної служби в Україні.
3. Проблеми реалізації принципів державної кадрової політики на сучасному етапі державотворення в Україні.
4. Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" як засіб формування управлінців сучасного типу.
5. Кадрові технології в державній службі Франції.
6. Сучасні механізми забезпечення прозорості кадрової політики у сфері державної служби.
7. Визначте особливості реалізації державної кадрової політики відповідно до змін в інституті резерву кадрів з урахуванням законодавчих новацій.

Напрями магістерських робіт до розділу 5

1. Критерії оцінки кадрової політики на регіональному рівні.

Список використаних джерел до розділу 5

1. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень : навч.-метод. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів / уклад. : В. А. Гошовська, М. М. Газізов, О. З. Босак. - К. : НАДУ, 2010. - 88 с.
2. Анисимов В. М. Кадровая служба и управление персоналом организации : практ. пособие кадровика / В. М. Анисимов ; Центр кадрологии и эффективного персонал-менеджмента. - М. : ЗАО "Изд-во "Экономика", 2003.
3. Білинська М. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / авт. кол. : М. М. Білинська, О. Л. Євмешкіна, І. Г. Сурай. - К. : НАДУ, 2012. - 72 с.
4. Білинська М. М. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект : навч. посіб. / М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк. - К. : НАДУ, 2001. - 232 с.
5. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол. : Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 44 с.
6. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 394 с.
7. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. - 2011. - 524 с.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 692 с.
10. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / укл. В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2009. - 104 с.
11. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська та ін. ; заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
12. Ковбасюк Ю. В. Керівництво та лідерство в системі державної служби : навч.-метод. посіб. / Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. А. Пашко. - К. : НАДУ, 2011. - 147 с.
13. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>
14. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 січ. 2012 р. № 45/2012 // Офіц. вісн. Президента України. - 2012. - 3 лют. - № 4. - Ст. 68.
15. Ринок праці та зайнятість населення: проблеми теорії та виклики практики : кол. монографія / ред.-координатор М. В. Туленков. - К. : ІПК ДСЗУ, 2010.

РОЗДІЛ 6. ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Ключові слова: гендер, гендерна політика, гендерна рівність, гендерне законодавство, нормативно-правові засади гендерної політики, рівні права і можливості жінок і чоловіків.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Гендерні аспекти державної служби : монографія / за заг. ред. Б. Кравченка ; кол. авт. : М. І. Пірен, Н. В. Грицяк, Т. Е. Василевська, О. М. Іваницька ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України ; Центр дослідж. адм. реформи. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 335 с.
3. Довідник радника з гендерних питань для місцевих органів влади / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко, О. А. Костюкова. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. - 203 с.

6.1. Сутність, принципи і завдання гендерної політики

Творення демократичної країни можливе тільки за умови зміни підходу до місця та ролі жінки і чоловіка в суспільстві як рівних у правах, свободах, обов'язках, у наданні рівних можливостей для розвитку їх як особистостей, реалізації їхнього потенціалу і самоактуалізації. І не можна не погодитися з Г.Герман, яка у відповідь на заяву В.Литвина щодо традиції, згідно з якою "чоловік - це вища істота", тому що жінка створена була з ребра Адама, відповідно, вона вже стоїть на нижчому щаблі, зазначила, що в українській традиції, починаючи зі Святої княгині Ольги, жінка завжди займала рівне з чоловіком становище й української традиції, згідно з якою жінку ставлять нижче чоловіка, не існує.

У цьому зв'язку наведемо вислів Аврелія Августина (354-430), християнського теолога, одного із засновників церкви.

Першоджерело

Якби Бог призначив жінку бути господинею чоловіка, він створив би її з голови, якби - рабинею, то створив би з ноги; але оскільки він вирішив, щоб жінка була йому подругою і рівною чоловікові, то створив її з ребра.

Аврелій Августин

Однією з умов входження України до Євросоюзу є побудова в ній гендерно збалансованого суспільства, у перспективі - *паритетної демократії*, що визначається науковцями як політико-правова форма організації соціально-статевих відносин у суспільстві, за якої жінки і чоловіки мають рівний правовий та політичний статус і як рівноправні представлені здійснюють діяльність в гендерно збалансованих органах влади та управлінських структурах.

У наукових працях, здебільшого західноєвропейських учених, також уживається термін "гендерна демократія". *Гендерна демократія*, як підкреслюють дослідники, передбачає утвердження рівності прав, свобод, обов'язків, відповідальності й шансів чоловіків і жінок у життєдіяльності суспільства, держави і самотворенні власної особистості.

Отже, жінкам і чоловікам насамперед мають бути надані рівні права, вони повинні мати однакові умови для самореалізації, вільно користуватися правом вибору своєї особистісно-соціальної ролі тощо.

Певні кроки в напрямі забезпечення гендерної рівності в системі державної служби України вже зроблені. Так, у Законі України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", що набрав чинності з 1 січня 2006 р., проголошено забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Довідка

Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" (ст. 16):

- призначення на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням представництва кандидатур кожної статі;

- дискримінація за ознакою статі при прийнятті на державну службу та службу в органи місцевого самоврядування і під час її проходження забороняється;
- керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити рівний доступ громадян до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до кваліфікації і професійної підготовки незалежно від статі претендента;
- формування кадрового резерву для заміщення посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування, просування їх по службі здійснюється із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків;
- дозволяється застосування позитивних дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад.

Ключовим питанням щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є утвердження гендерної рівності в політичній сфері. Так, у січні 2013 р. створено міжфракційне депутатське об'єднання "Рівні можливості", основною метою якого є утвердження гендерної рівності в державному управлінні та демократизація суспільства відповідно до європейських стандартів.

За визначенням Н.Грицяк, *гендерна рівність* - це ідеологічний компонент державної політики та державного управління, що має чотири виміри, які лежать в основі напрямів розвитку державної гендерної політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Перший вимір гендерної рівності - це права людини як універсальний стандарт політичних, громадянських, економічних, соціальних і культурних прав та свобод для жінок і чоловіків. Другий вимір гендерної рівності - це права людини як права жінок. Третій вимір - рівність свобод, прав та обов'язків. Четвертий - рівні можливості - основний елемент гендерної рівності.

Приклад

У Великобританії одним із найважливіших напрямів діяльності уряду у сфері запровадження гендерної рівності стало укладання в 2003 р. гендерних угод для міністерств щодо їх витрат з урахуванням гендерних факторів. Була поставлена мета: підвищити гендерну рівність з низки показників, включаючи представництво жінок в органах влади і рівну оплату праці. Для міністерств, які успішно досягнуть поставлених гендерних цілей, передбачалося фінансове стимулювання.

У нашому ж суспільстві загалом та в системі державної служби зокрема про гендерну рівність як таку, що має конкретні результати, ще говорити передчасно. Скоріше можна вести мову про *гендерний розрив* - розрив у будь-якій сфері між жінками і чоловіками (у тому числі й у державному управлінні) з точки зору їх участі, можливостей тощо.

Існує також *феномен "скляної стелі"*. Цей термін запропонований Л.Мартин для позначення штучно створених бар'єрів, які базуються на забобонах, що не дають змоги жінкам і представникам національних меншин - висококваліфікованим спеціалістам - просуватися по службі й обіймати керівні посади у своїх організаціях.

Крім того, в Україні залишається поширеним таке явище, як гендерна сліпота, велике значення мають гендерні стереотипи, що є перешкодами на шляху побудови гендерно збалансованого суспільства.

Гендерна сліпота - ігнорування гендерних вимірів у процесі реалізації кадрової політики, під час розробки політичних і соціальних програм, у проведенні наукових досліджень, підготовці інформаційних матеріалів.

Гендерні стереотипи - сукупність загальноприйнятих уявлень, спрощених думок і суджень щодо ролі й місця жінок і чоловіків у суспільстві, норм їхньої поведінки, мотивів та потреб, що стають перепоною до змін стану справ у сфері гендерних відносин.

Сьогодні в Україні спостерігається певна закономірність: чим вищий орган в ієрархії державної влади, тим менше жінок-працівників у його апараті.

Очевидними, як наголошують науковці, є такі стереотипи, що відображають масові уявлення про місце та роль чоловіків і жінок в українському суспільстві:

- 1) традиційно усталене чоловіче домінування в керівних владних структурах;
- 2) економічні підвалини - власність і управління економікою перебувають у чоловічих руках;
- 3) обмеженість гендерного світогляду у чоловічого населення країни;

4) обмеженість політичних і гендерних поглядів керівного складу значної частини жіночих організацій;

5) традиційність поглядів значної частини людського потенціалу України на приватну жінку і громадського чоловіка.

Отже, підсумовуючи, можна зазначити, що в нашому суспільстві поширеним є таке явище, як **андроцентризм** (andros) у центрі, поміщення чоловіка в центр). Уперше термін "андроцентризм" з'явився в праці Л.Уарда, де чоловік розглядається як центр, навкруги якого обертається все у суспільстві. Звідси і формування світогляду, що утверджує первинність чоловіків і вторинність жінок та має у своїй основі **гендерну асиметрію** (нерівне представництво жінок і чоловіків у тій чи іншій сфері життя) та спричиняє **гендерну сегрегацію** (нерівномірну концентрацію жінок і чоловіків у різних сферах життєдіяльності суспільства, професіях).

Усе це може призвести до **гендерного конфлікту**, під яким розуміється зіткнення інтересів щодо пріоритетності розподілу соціально-статевих ролей у суспільстві.

Сучасні реалії українського суспільства з огляду на дотримання політики рівних прав та можливостей жінок і чоловіків вимагають нової парадигми державної влади, що має передбачити оптимальне використання людського ресурсу, зокрема його жіночої складової, тобто йдеться про **гендерну паритетність у державному управлінні**, що визначається О.Кулачек як принцип рівноцінного представництва жінок і чоловіків у будь-яких владних структурах та органах місцевого самоврядування. На часі формування гендерно збалансованої системи кадрів, особливо керівного складу, в усіх органах державної влади.

Довідка

Склад Кабінету Міністрів України на початок 2013 р. такий: 21 чоловік і 3 жінки. Серед 445 депутатів Верховної Ради України VII скликання нараховується 44 жінки. У керівному складі Верховної Ради України VII скликання представництво жінок має такий вигляд: серед заступників Голови Верховної Ради немає жодної жінки; серед голів 29 комітетів тільки 4 жінки.

Нині формування нової парадигми менеджменту з урахуванням гендерного компонента є однією з нагальних проблем державної служби в частині розвитку кадрового потенціалу в контексті паритетної демократії як фактора формування дієвої гендерної політики.

На сьогодні загальноприйнятого визначення поняття гендерної політики не існує. Термін "гендерна політика" визначається науковцями як утвердження партнерства статей у визначенні та втіленні політичних цілей і завдань та методів їх досягнення в діяльності політичних структур; як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, які розробляються й реалізуються державою у сфері взаємовідносин між статевими групами суспільства з метою забезпечення певних можливостей для чоловіків і жінок у використанні економічних і соціально-політичних прав та ін. Державна гендерна політика розглядається науковцями як діяльність владних структур, що спрямована на рівноправне представництво жінок і чоловіків в органах державної влади, на забезпечення їхніх рівних прав, свобод і можливостей, утвердження гендерної рівності в суспільстві тощо.

Гендерна політика за своєю суттю є глобальним процесом, що передбачає певну стратегічну діяльність. Водночас гендерна політика має певні рівні та здійснюється локально відповідно до мети і поставлених завдань.

Державна гендерна політика - стратегічна діяльність держави, що здійснюється шляхом спільних дій усіх зацікавлених суб'єктів з метою надання рівних можливостей жінкам і чоловікам у користуванні гарантованими правами та свободами, створення умов для самореалізації особистості та є інтегруючим компонентом усіх напрямів державної кадрової політики.

Гендерна політика в системі державного управління - складова державної гендерної політики, що спрямована на утвердження гендерної рівності в органах державної влади шляхом реалізації гендерної паритетності у владних структурах і досягнення гендерно збалансованої участі у прийнятті управлінських рішень на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Гендерна політика в системі державної служби - комплекс дій органів державної влади щодо забезпечення державним службовцям відповідного соціального статусу згідно з освітою, особистими і професійними якостями та культурно-інтелектуальним потенціалом на основі інституційного гарантування рівних можливостей жінкам і чоловікам у світлі гендерної демократії.

Об'єктами гендерної політики є людські ресурси, тобто жінки і чоловіки як рівноправні особистості в системі суспільних відносин.

Суб'єктами гендерної політики є органи державної влади та органи місцевого самоврядування; державні й громадські інституції; підприємницькі структури; установи та організації усіх форм власності й напрямів діяльності; політичні рухи, блоки, партії; професійні спілки; релігійні конфесії.

Сутність гендерної політики в системі державної служби полягає в послідовному здійсненні дій, спрямованих на утвердження гендерної рівності в органах державної влади, що передбачає:

- гарантування прав та свобод жінок і чоловіків та рівних можливостей у користуванні цими правами і свободами;
- створення однакових умов для самореалізації, розвитку лідерських якостей та набуття людиною соціального статусу відповідно до потреб, інтересів та здібностей жінки і чоловіка;
- визнання того, що мають бути враховані специфічні інтереси жінок і чоловіків під час розробки програм та проектів;
- справедливе ставлення до жінок і чоловіків та оцінювання результатів їхньої діяльності;
- забезпечення однакових можливостей для жінок і чоловіків робити свій внесок у політичний, соціальний, економічний і культурний розвиток;
- гарантування прав щодо доступу чоловіків і жінок до розподілу економічних і соціальних ресурсів;
- сприяння розвитку партнерства між жінками і чоловіками на основі принципів демократії;
- створення передумов формування гендерно збалансованого державного кадрового апарату, особливо його керівного складу.

Вирішальне значення для формування й проведення результативної гендерної політики в системі державної служби має визначення та реалізація її принципів.

До **принципів гендерної політики** в системі державної служби на сучасному етапі розвитку Української держави слід віднести такі принципи: інтеграції гендерної рівності; наукової обґрунтованості; законності; паритетної демократії; ініціативності та креативності; оптимальності; результативного партнерства; гуманізму; поєднання цінностей демократії із завданнями гендерної політики.

Принцип інтеграції гендерної рівності - це головний принцип, сутність якого полягає в тому, що гендерна рівність розглядається як інтегральна частина всіх напрямів державної політики, програм та проектів, тобто мають бути враховані специфічні інтереси жінок і чоловіків під час формування політик, запровадження програм, реалізації проектів. Необхідною умовою реалізації цього принципу є застосування гендерного підходу в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Принцип наукової обґрунтованості передбачає формування та реалізацію гендерної політики в системі державної служби на науковій основі з використанням сучасних досягнень науки, позитивного світового досвіду; залучення фахівців з проблем державного управління, експертів гендерної політики. Цей принцип вимагає володіння повною інформацією щодо проведення гендерної політики в органах державної влади як на центральному, так і на регіональному і місцевому рівнях, а отже, передбачає здійснення моніторингу з метою з'ясування сучасного стану та динаміки гендерних процесів у системі державної служби.

Принцип законності проголошує, що реалізація гендерної політики в системі державної служби має базуватися на положеннях Конституції та чинного законодавства України й здійснюватися в межах і на основі Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків".

Принцип паритетної демократії ґрунтується на важливості забезпечення рівноцінної участі жінок і чоловіків як рівноправних суб'єктів у політичних, економічних, державотворчих, соціально-гуманітарних та культурних процесах. Згідно із цим принципом мають бути забезпечені рівноцінне представництво обох статей у будь-яких владних структурах і доступ як чоловіків, так і жінок до формування і реалізації гендерної політики.

Принцип ініціативності та креативності передбачає вияв ініціативи, інноваційного мислення і креативності особистості. Застосування цього принципу має сприяти самореалізації людини, тобто здійсненню її прагнення до якомога повнішого розкриття і розвитку своїх особистісних можливостей.

Принцип оптимальності - це універсальний принцип, згідно з яким здійснюється розстановка кадрів в організації виходячи з їхніх професійних і особистісних якостей, досвіду, інтуїції, умінь, навичок тощо з метою ефективного виконання певного завдання.

Принцип результативного партнерства - це якісно новий принцип, відповідно до якого партнерство жінок і чоловіків у системі державної служби передбачає насамперед корисність від співпраці, в основу якої покладено заінтересованість державних службовців у кінцевих результатах своєї роботи, що можливо за умови, коли вони ставляться один до одного як до особистості й професіонала та сприймають один одного як компетентного і порядного партнера, дотримуючись спільно розробленої системи правил дій на основі консенсусу.

Принцип гуманізму передбачає визнання гідності особистості та повагу до людини як визначальної цінності суспільства. Гідність, як зазначають учені, - це усвідомлення громадянином особистої значущості, власної людської місії, унікальності, самотності й невичерпності як частки його демократичного світогляду, що породжує певний громадянський обов'язок. Гідність, як вважають учені, є складовою авторитету громадянина, його самоповаги та поваги до інших і змушує людину ставати на заваді порушенням принципів та основ демократичного ладу, протидіяти будь-яким утискам свободи.

Принцип поєднання цінностей демократії із завданнями гендерної політики. Цей принцип має сприяти усвідомленню особистістю цінностей демократії (громадянство і громадянськість, свобода вибору і самовизначення, відповідальність, соціальний порядок, конституціоналізм, свобода слова і вільні засоби масової інформації, повага до громадської думки, розвиток особистості тощо) та забезпечувати їх включення в її ціннісну ієрархію, що приведе до певного вибору моделі поведінки, а це, у свою чергу, сприятиме адекватному сприйняттю можливостей гендерної політики в системі державної служби, визначенню завдань гендерної політики на всіх рівнях, розвитку відповідального ставлення до її проведення, а відтак - впливатиме на якість кадрової політики загалом.

Метою гендерної політики в системі державної служби є усунення гендерних невідповідностей у правах і можливостях щодо самореалізації жінок і чоловіків та розроблення практичних рекомендацій у соціальному, економічному, інституційному та організаційному аспектах, що має сприяти покращенню гендерних відносин в органах державної влади на засадах гендерної демократії.

Від теорії до практики

До **основних завдань гендерної політики** в системі державної служби на сучасному етапі державотворення можна віднести такі:

- подолання гендерних стереотипів і гендерної сліпоти, що стають бар'єрами на шляху до змін у сфері гендерних відносин;
- приведення вітчизняної нормативно-правової бази у відповідність з вимогами міжнародного законодавства з питань забезпечення гендерної рівності;
- запровадження гендерного планування керівних посад з урахуванням лідерських якостей жінок і чоловіків;
- застосування гендерного підходу в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- проведення інституційних змін для гарантованого забезпечення жінкам і чоловікам рівної участі у прийнятті рішень на всіх рівнях державної влади;
- створення умов для вдосконалення навичок гендерного менеджменту та підвищення загального рівня гендерної свідомості персоналу державної служби;
- запровадження гендерного підходу в підготовку та підвищення кваліфікації керівних кадрів;
- розроблення інноваційних програм гендерної освіти державних службовців;
- формування гендерної компетентності та розвиток гендерної культури кадрів сфери державної служби;
- оптимізація взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями з метою успішної реалізації гендерної політики.

Реалізація гендерної політики в системі державної служби має передбачати системну роботу органів державної влади, базуватися на рівності жінок і чоловіків та результативності, яку забезпечать: підвищення рівня гендерної свідомості державних службовців, подолання гендерних стереотипів і гендерної сліпоти, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення жінкам рівного соціального статусу з чоловіками відповідно до їхніх якостей і можливо-

стей, розвиток гендерної культури, утвердження гендерної рівності, реалізація гендерної паритетності, досягнення гендерно збалансованої участі у прийнятті управлінських рішень.

Означений підхід дасть змогу створити гендерно чутливий корпус кадрів державної служби, налаштований на сприйняття гендерних вимірів будь-яких політичних, соціальних та економічних явищ, розроблення гендерних стратегій, механізмів реалізації гендерної політики та управління гендерним процесом у системі державної служби зокрема та в суспільстві загалом.

Таким чином, гендерна політика в системі державної служби України має спрямовуватися на забезпечення збалансованої участі жінок і чоловіків у прийнятті рішень, що сприятиме розвитку гендерної демократії, формуванню нового світогляду щодо ролі жінки у сфері управління, а отже, утвердженню в системі державної служби гендерної паритетності на основі гендерної рівності, що, у свою чергу, впливатиме на подальшу демократизацію нашої держави, розбудову суспільства паритетної демократії, а відтак - на підвищення авторитету України на міжнародній арені.

6.2. Нормативно-правові засади гендерної політики

У вересні 2005 р. парламент прийняв Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", у якому розглядається впровадження гендерних підходів як цілісний процес і стратегічний орієнтир.

Прогресивне значення для України цього документа полягає в тому, що в ньому юридично закріплюються:

- узгодження і гармонізація національного законодавства з питань гендеру з міжнародним;
- законодавче визнання наявності в країні гендерної дискримінації в усіх сферах соціального життя та необхідності заборони її як явища, що стримує соціальний прогрес;
- виокремлення як спеціальної сфери забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- визнання гендерної політики як державної і визначення її восьми напрямів;
- підкреслення ролі і значення створення реальних можливостей для досягнення гендерної рівності;
- визначення механізму гарантування рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: системи органів, установ та організацій, наділених повноваженнями щодо забезпечення рівних прав та можливостей статей;
- акцентування уваги на необхідності утворення спеціалізованого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та окреслення його компетенції;
- відповідальність за порушення законодавства України про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- постановка питання про введення спеціальних тимчасових заходів з метою створення рівних можливостей для статей та впровадження гендерної рівності у специфічних сферах соціального життя, де виявляється дисбаланс щодо представленості жінок і чоловіків або нерівний статус осіб однієї із статей.

Указаний Закон відіграє важливу роль у реконструюванні способу життя українського суспільства і державного будівництва, діяльності державних і громадських інститутів. Він спрямований на моделювання рівних прав та можливостей чоловіків і жінок відповідно до історичних потреб і процесу.

Гендерна політика є важливим напрямом демократичного розвитку Української держави. Варто зазначити, що останнім часом Україна досягла помітного прогресу у вивченні та осмисленні гендерної проблематики. Відбулися істотні зміни в законодавчій сфері: створено правові механізми, прийнято низку важливих рішень, спрямованих на впровадження гендерної рівності. Україна стала однією з перших країн у світі, яка внесла окрему статтю до Основного Закону, задекларувавши рівні права та рівні можливості жінок і чоловіків. Стаття 3 Конституції закріплює рівність чоловіків та жінок у всіх сферах життя. Цієї норми гендерної рівності торкаються також ст. 21, 24, 51. Частина 3 ст. 24 Конституції України безпосередньо присвячено подоланню дискримінації щодо жінок. У ній наголошується на тому, що рівність прав жінок і чоловіків

забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, установленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Україна ратифікувала Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок у 1978 р., що стало міжнародно-правовим підґрунтям забезпечення рівності жінок та чоловіків. Базовими документами формування політики з жіночих питань в Україні є: Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок та Концепція державної сімейної політики. Верховна Рада України ухвалила низку законів, що мають регулювати суспільні відносини та забезпечити подолання дискримінації за ознакою статі шляхом урахування гендерних інтересів різних соціальних категорій та гендерних норм міжнародного права. Це, зокрема, Закон України "Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків" (2005 р.), Сімейний кодекс України, Кримінальний кодекс України та Кодекс законів про працю України, закони України "Про попередження насильства в сім'ї" (2001 р.), "Про обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" (2000 р.), "Про зайнятість населення" (2000 р.), "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (2001 р.), "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням і похованням" (2001 р.), Указ Президента України "Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" (2005 р.) та ін.

У квітні 2008 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в зв'язку з ухваленням Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків".

Закон приводить деякі законодавчі акти щодо забезпечення принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у відповідність із Законом України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків". Зокрема, ч. 1 ст. 20 Закону "Про об'єднання громадян" (права зареєстрованих об'єднань громадян) доповнено положенням, згідно з яким зареєстровані об'єднання громадян також мають право: брати участь у розробці проектів рішень з питань гендерної рівності, які приймають органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування; делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, які створюються при органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування; проводити моніторинг з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків.

Аналіз конкретних змін в українському законодавстві доводить, що вони не наблизили суспільство до утвердження гендерної рівності, оскільки фактично повторюють існуючі норми чинного законодавства. Водночас справді актуальні зміни зовсім не закріплені у законах. Це стосується, наприклад, створення механізму та системи оскарження сексуальних домагань на робочому місці, введення відповідальності юридичних та фізичних осіб за дискримінацію за ознакою статі, створення інституту омбудсмена з питань рівних прав і можливостей чоловіків та жінок тощо.

Україна бере на себе відповідальність за гарантування умов для діяльності обох статей - жінок і чоловіків, а також їх підтримку. Україна, яка обрала нетоталітарний, демократичний шлях розвитку, нині спрямовує свою законодавчу та державну діяльність на створення відносин гендерного паритету між жінками та чоловіками в усіх сферах суспільного життя.

Основні засади гендерного розвитку в Україні викладені в Конституції, в якій зазначено, що всі громадяни незалежно від статі мають рівні конституційні права та свободи; вони є рівними перед законом. Це забезпечується шляхом надання жінкам рівних прав і можливостей для самореалізації в усіх сферах життя; це означає, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (ст. 51). Але конституційні норми можуть бути реалізовані лише за умови їх подальшого розвитку в усій системі законодавства та практичного впровадження за допомогою відповідних інституційних механізмів.

Відповідно до законодавчих норм та програм діяльності уряд України переконаний у тому, що гендерна рівність є основою демократичного суспільства та передумовою стабільного розвитку. Це означає, що Україна використовує найкращий міжнародний досвід для вирішення своїх внутрішніх питань. Україна підписала міжнародні документи, що передбачають гендерний підхід, чим визнала, що такий підхід є найефективнішим для розробки та реалізації національних програм, а також взяла на себе зобов'язання гарантувати рівність, розвиток і справедливість у країні, регіоні та світі, керуючись гендерними ідеями соціальної рівності.

8 вересня 2005 р. Верховна Рада України ухвалила Закон № 2866-IV "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків". Крім того, було підписано Указ Президента України від 26 липня 2005 р. № 1135/2005 "Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків". У січні 2008 р. уряд України прийняв Програму дій "Український прорив", до положень якої включено принципи гендерної рівності.

27 грудня 2006 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року. 5 вересня 2007 р. при Кабінеті Міністрів України було створено Міжвідомчу раду з питань сімейної, гендерної політики, демографії та протидії торгівлі людьми. Протягом 2007 р. було видано накази на створення гендерних робочих груп у ключових міністерствах та відомствах (Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти та науки України, Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство культури і туризму України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та Державний департамент статистики України).

До складу гендерних робочих груп повинні входити спеціаліст з гендерних питань, консультант/радник з гендерних питань, представники підрозділів міністерства та члени громадської ради. Ці групи повинні адаптувати стандартну методологію для застосування в конкретних сферах діяльності кожного ключового міністерства, а також за участю гендерних експертів підготувати проект концепції гендерної політики для кожної відповідної сфери діяльності. Протягом травня-жовтня 2007 р. такі робочі групи з гендерних питань були створені у восьми ключових міністерствах. Хоча при Міністерстві оборони України такої групи створено не було, робота над гендерною проблематикою там теж розпочалася. Незважаючи на те, що в межах Програми рівних можливостей та прав жінок в Україні членам робочих гендерних груп надавалася суттєва методологічна та експертна допомога з метою підвищення рівня їхніх знань та навичок, групам досі бракує інституційних механізмів для впровадження гендерних підходів, відповідної політики для забезпечення рівних можливостей, відповідних планів та проектів для їх подальшої роботи.

Необхідно також зазначити, що критерії формування складу міністерських робочих груп та відбір учасників для тренінгів і семінарів є незрозумілими. Різні міністерства застосовують абсолютно різні підходи до формування робочих груп з гендерних питань: до складу деяких з них входять начальники управлінь міністерства; до складу інших - переважно наукові консультанти та експерти, які не є працівниками міністерства; деякі міністерства формують групи за участю рядових працівників. Водночас учасниками кожного тренінгу/семінару дуже часто є сторонні люди, які не є членами робочої групи і часто не мають чіткого уявлення про свою роль у подальшому. Це ускладнює проведення тренінгу не лише тому, що розглядувана тема є для учасників незнайомою, а ще й тому, що більшість з них неохоче сприймає ідею забезпечення гендерної рівності в цілому.

Гендерний розвиток - досить повільний процес, оскільки він радикально змінює суспільство як на макро-, так і на мікрорівні. Гендерні стереотипи глибоко вкорінені в менталітеті населення на всіх рівнях. Керівникам та державним службовцям потрібен час для осмислення і розуміння гендерних проблем. Постійні політичні кризи в Україні не дають змоги глибоко аналізувати гендерні (і не тільки гендерні) питання. Одним із можливих способів вирішення цієї проблеми є створення платформи, що базується на конкретних висновках, які впливають з аналізу реальної ситуації, для чого потрібно удосконалити збирання статистичних даних з урахуванням гендерних відмінностей, запровадити уніфіковану систему звітності.

Для України важливим є розв'язання проблеми розгорнутого вироблення державно-правового забезпечення гендерних стратегій розвитку українського суспільства.

Від теорії до практики

Прийнятий у 2005 р. Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок" визначив 8 напрямів державної гендерної політики, а саме:

- утвердження гендерної рівності;
- недопущення дискримінації за ознакою статі;
- застосування позитивних дій;
- забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень;
- забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків;
- підтримка сім'ї, формування відповідального материнства і батьківства;
- виховання і пропаганда серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері;
- захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі.

Усі ці напрями потребують розширення правового забезпечення та здійснення гендерно-правового аналізу різних галузей законодавства України на основі поглибленої концептуальної розробки кожного з них. З огляду на це існує потреба у виробленні єдиної методології гендерно-правової оцінки законодавчих актів: у всіх випадках, коли йдеться про права, обов'язки чи відповідальність осіб обох статей, не просто використовувати словосполучення "жінка і чоловік", а спиратися на положення законодавства, які не містять обмежень чи привілеїв за ознакою статі.

На основі концептуального бачення кожного із цих напрямів державної гендерної політики мають розроблятися галузеві стратегії впровадження гендерних підходів і напрямів гендерно-орієнтованої політики у відповідних сферах та визначатися основи галузевого законодавства щодо їх забезпечення. Це передбачає залучення широкого кола науковців з питань гендерно-правових знань та окремих галузей, що потребують державного регулювання. Складність полягає у повільному накопиченні й розвитку гендерно-правових знань, а також у переважно індиферентному ставленні сучасної юридичної науки до теорії й практики гендеру.

Галузеві стратегії щодо впровадження гендерних підходів, тобто напрями й програми розвитку конкретних галузей, мають розкривати особливості впровадження принципу гендерної рівності в конкретній галузі. Це передбачає прийняття документів стратегічного характеру. Такими документами можуть бути концепція і відповідно до неї - план діяльності конкретного міністерства або галузі з пріоритетних напрямів і стратегій щодо гендерного розвитку. В ньому мають бути відображені конкретні гендерні цілі, завдання, характер діяльності, гендерні перспективи (результати) й індикатори успіху. В кожному із цих складових галузевої стратегії має бути інкорпорований гендерний вимір. Такі програми в Україні прийняті в освітній галузі й у галузі охорони внутрішнього порядку. Розробляються вони і в інших міністерствах, зокрема в Міністерстві юстиції України, Міністерстві соціальної політики та праці України.

Таким чином, головна мета у сфері впровадження гендерного законодавства - приведення нормативної бази у відповідність із Законом України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" та міжнародними зобов'язаннями у сфері забезпечення гендерної рівності шляхом підтримки процесу аналізу та внесення змін до законодавства.

6.3. Світові стандарти щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків

Сьогодні гендерна політика має виступати одним з вирішальних факторів розбудови громадянського суспільства, досягнення консенсусу між гілками влади, успішної реалізації демократичних реформ - необхідної умови входження України як повноправного партнера до світового співтовариства.

Першоджерело

10 грудня 1948 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй проголосила Загальну декларацію прав людини. Вона заклала основу для створення і розвитку світового законодавства про рівні права та можливості жінок і чоловіків, а також про усунення всіх видів і форм дискримінації людства. А в 1950 р. була прийнята Конвенція про захист прав людини та основних свобод, яку підписали уряди держав-членів Ради Європи.

Питанню забезпечення рівності між чоловіками і жінками спеціально присвячений окремий міжнародний договір - Протокол № 12 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод (Рим, 4 листопада 1950 р.), прийнятий і відкритий для підписання 4 листопада 2000 р. у Римі.

Довідка

У Протоколі до Європейської конвенції в статті "Загальна заборона дискримінації" записано: "Здійснення прав і свобод, викладених у цій Конвенції, забезпечується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного та соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або інших обставин". Договірні сторони зобов'язалися дотримуватися норм Конвенції.

Сучасний період творення гендерного законодавства має і певні особливості. У публікації, підготовленій 2003 р. Регіональним бюро по Європі і СНД Програми розвитку ООН (ПРООН РБЄС) "Законодавство, прийняте з урахуванням гендерних принципів у країнах Центральної та Східної Європи і СНД: керівництво по просуванню й захисту гендерної рівності за допомогою закону", вказується на те, що "можна говорити про існування двох різних, але взаємодоповнюючих один одного підходів до проблеми гендерної рівності з погляду законодавства і права: просування концепції рівних можливостей за допомогою ініціатив із забезпечення гендерного мейнстрімінгу в усіх сферах законодавства й практичного життя або шляхом цілеспрямованого закріплення прав жінок й підтримку всіх ініціатив, спрямованих на подолання нерівності".

Приклад

Прикладом першого підходу можуть бути Чеська Республіка, Латвія, а другого - Грузія, Вірменія, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан та ін.

Такі підходи зумовлені історичним розвитком та рівнем гендерно-правової культури в країнах.

Конституції національних держав закріплюють рівність конституційних прав і свобод, рівність перед законом, а також рівність прав жінки і чоловіка. Світовий процес формування конституційного законодавства з питань рівності жінок і чоловіків характеризується:

- відображенням у національних конституціях принципів і стандартів міжнародного права з рівності статей;
- конституційним зобов'язанням забезпечувати рівність статей і виконанням узятих зобов'язань на міжнародному рівні;
- винесенням рівності в самостійну конституційну статтю і віднесенням її до основних прав і свобод;
- корелюванням конституційного закріплення рівності статей з такими характеристиками громадян, як національна і расова незалежність, мова, віросповідання, соціальне походження, політичні переконання та ін.;
- акцентуванням уваги на рівності перед законом, в окремих конституціях - на рівності перед судом, державними структурами, чим відрізняється роль правової держави.

Принцип рівноправності є одним із визначальних принципів правового статусу людини і громадянина. Конституції більшості держав закріплюють три складові принципу рівності в правах:

- рівність громадян перед законом, тобто закон поширює свою дію на всіх незалежно від будь-яких обставин та особистих рис особи;
- рівність незалежно від раси і національності, яка означає, що права громадян не залежать від кольору шкіри та їхньої національності;
- рівність жінки і чоловіка, що передбачає однакові можливості для їх участі в усіх сферах суспільного життя, а також рівного становища в сім'ї. Закріплення принципу рівності прав жінки і чоловіка є важливим для забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституційні норми щодо рівноправності статей у різних країнах світу, незважаючи на їх особливості, свідчать про поглиблення процесу гендерного наповнення світового конституційного законодавства, а також про характер сучасних гендерних перетворень. Дедалі більша актуалізація ідеї закріплення гендерної рівності в окремій конституційній нормі деякою мірою підвищує значення гендерної проблеми й акцентує увагу на необхідності її вирішення.

Аналіз норм з гендерної рівності в конституціях різних країн має і певні особливості, зумовлені різним рівнем розвитку суспільств, політичними режимами та іншими історичними і національними обставинами. Розглянемо побіжно хоча б окремі із цих норм.

У Конституційному акті *Канади*, що набрав чинності 17 квітня 1982 р., закріплено право на рівність усіх людей. Канадська Хартія прав і свобод забезпечує конституційний захист і творення гендерної рівності. У розд. 15 та 28 Хартії проголошується, що всі люди рівні перед законом і мають право на захист та рівні пільги, що передбачаються законодавчо, та не повинні зазнавати дискримінації, особливо за расовими, національними ознаками, етнічним походженням, кольором шкіри, релігією, статтю, віком або вадами розумового чи фізичного розвитку. При цьому далі вказується, що це не суперечить жодному закону, програмі чи діяльності, метою яких є поліпшення умов для особистостей чи груп, зокрема тих, які опинилися у невідгданому становищі через расове, національне або етнічне походження, колір шкіри, віросповідання, стать, вік або вади розумового та фізичного розвитку. Права і свободи гарантуються в Хартії однаковою мірою як чоловікам, так і жінкам.

Свої особливості має ініціювання наповнення гендерним змістом Основного закону *Франції*. У червні 1996 р. 10 жінок - представниць лівих і правих сил у парламенті, запропонували внести до Конституції Франції зміни щодо паритетності жінок і чоловіків. Пропозиція була підтримана прем'єр-міністром А.Жюке та Л.Жостеном. Того ж місяця Соціалістична партія Франції проголосила своїм принципом "паритетність". Концепція паритетності, що стала узвичаюватися в Європі, набула конституційного закріплення й у Франції.

У конституціях різних країн у формулюванні правил є деякі нюанси, які свідчать про певні складності в позбавленні від нерівності статей. Так, при тому, що Конституція *Білорусі* проголошує рівні права як для чоловіків, так і для жінок брати участь у виборах і бути обраними у державні органи, у політичному житті, в управлінні державою, все ж ст. 32 розд. II, що безпосередньо стосується гендерної рівності, сформульована так: "Жінкам забезпечується надання рівних з чоловіками можливостей у здобутті освіти й професійної підготовки, у праці й просуванні по службі (роботі), у суспільно-політичній, культурній та іншій сферах діяльності, а також створення умов для охорони їх праці і здоров'я". Науковцями справедливо вказується на некоректність формулювання, яка полягає в тому, що чоловік, власне, розглядається як еталон володіння правами, а жінка, яка відрізняється від "еталону", має "підтягуватися" до нього. Це положення в багатьох країнах формулюється так: "Жінкам і чоловікам забезпечуються рівні можливості...".

Конституційне законодавство на світовому рівні наповнилося гендерним змістом і справило вплив на національне законодавство. Так, *Республіка Корея* і *Монако* з національних законів вилучили дискримінаційні положення, що обмежували права жінок. Гарантіями забезпечення рівноправності жінок та чоловіків і захисту загальнонародських прав жінок підкріпили положення своїх конституцій *Польща*, *Марокко*, *Ефіопія*, *Еритрея*. У 1997 р. були розширені політичні права жінок в *Омані*. Їм було надано право участі у виборах.

Усе це пояснює і той факт, що не випадково у ст. 2 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок держави-сторони поряд з включенням принципу рівноправності статей у свої національні конституції зобов'язуються вжити цілий комплекс правових заходів, а саме: включити принцип рівноправності чоловіків і жінок у відповідне законодавство, якщо цього не було зроблено, та забезпечити за допомогою закону й інших відповідних заходів практичне втілення цього принципу; вживати відповідних законодавчих та інших заходів, включаючи санкції там, де це необхідно, що забороняють будь-яку дискримінацію щодо жінок; встановити юридичний захист прав жінок на рівній основі з чоловіками і забезпечити за допомогою компетентних національних судів та інших державних установ ефективний захист жінок проти будь-якого акту дискримінації; вживати всіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо зміни або скасування чинних законів, постанов, звичаїв і практики, що являють собою дискримінацію щодо жінок.

Це положення Конвенції підкріплено в матеріалах Пекінської конференції 1995 р., в яких зазначається, що доти, поки в національному законодавстві і в національній практиці - в сімейному, цивільному, кримінальному, трудовому і торговельному кодексах і адміністративних правилах та положеннях - не буде забезпечено повне визнання і ефективний захист, застосування, здійснення і

дотримання прав жінок, передбачених у міжнародних договорах з прав людини, ці договори залишатимуться декларативними. Про це йшлося на нарадах "Пекін+5", "Пекін+10" й "Пекін+15".

У 1998 р. Міністерство праці *Данії* прийняло Консолідований акт про рівне ставлення до чоловіків і жінок щодо працевлаштування, надання декретної відпустки та інших соціальних гарантій. Він об'єднав положення Консолідованого акта від 17 жовтня 1994 р. про рівне ставлення до чоловіків і жінок щодо працевлаштування, надання декретної відпустки та інших соціальних гарантій з доповненнями, ухваленими 29 грудня 1997 р. У цих актах, особливо прийнятих у 1990-х рр., наголошується на необхідності збалансованого представництва жінок і чоловіків у керівних органах країни.

У Законі про встановлення рівності жінок і чоловіків, ухваленому Бундестагом *Німеччини* 30 листопада 2001 р., особливу увагу приділено забезпеченню юридичних можливостей для жінки, яка найбільше потерпає від нерівності статей. Та при цьому зазначається, що "кількість жінок тоді вважається недостатньою, коли вони становлять менше ніж 50% від загалу працюючих".

У березні 2007 р. за підтримки всіх політичних партій, за винятком однієї правої Народної партії, парламент *Іспанії* ухвалив Закон про рівноправність статей. Законопроект був представлений Іспанською соціалістичною робітничою партією (ІСРП). Закон зобов'язує всі політичні партії й районні асоціації під час виборів при висуненні кандидатів складати списки, в яких було б 60% представників будь-якої із статей. Це гарантує, що жінки або чоловіки завжди матимуть не менш як 40% місць у списку.

Світовий досвід свідчить, що не всі країни прагнуть до прийняття єдиного цільового закону. Існує й інша практика. Наприклад, *Сполучені Штати Америки* прийняли окремі закони про рівні можливості в багатьох галузях, регулювання відносин у яких здійснюється у концентрованому вигляді, у *Швеції*, *Фінляндії*, *Норвегії*, *Данії* та ін. відповідні законодавчі акти об'єднані в єдиний спеціальний закон з рівності статей. У федеральному статутному праві Сполучених Штатів Америки напрацьовані нормативно-правові акти, що забороняють дискримінацію за ознакою статі і спрямовані на забезпечення гендерної рівності у різних сферах суспільних відносин. До таких актів належать:

- Закон про рівні норми праці 1938 р. (Fair Labor Standards Act of 1938);
- Закон про рівну оплату праці 1963 р. (Equal Pay Act of 1963);
- Закон про громадянські права 1964 р. (Civil Rights Act of 1964);
- Закон про рівне забезпечення житлом 1968 р. (Fair Housing Act);
- Закон про внесення змін до законодавства про освіту 1972 р. (Education Amendments of 1972);
- Закон про рівну можливість на працю 1972 р. (Equal Educational Opportunity Act of 1972);
- Закон про рівні можливості на освіту 1974 р. (Equal Educational Opportunities Act of 1974);
- Закон про рівну можливість отримання кредиту 1974 р. (Equal Credit Act of 1974);
- Закон про заборону дискримінації вагітних 1978 р. (Pregnancy Discrimination Act of 1978).

Для того щоб спрямувати діяльність на впровадження міжнародних гендерних підходів до утвердження рівності прав статей, у США внесені зміни до спеціального законодавства, яке раніше регламентувало охорону праці жінок. Під впливом гендерного руху всі спеціальні норми, що суперечать законам про заборону дискримінації за ознакою статі, американськими судами визнані недійсними.

Уряди ряду країн, зокрема *Франції* й *Португалії*, спрямували цільові закони на забезпечення паритетного представництва жінок і чоловіків на всіх виборних посадах. Формула концепції паритетності, яка була заявлена на початку 1990-х рр., винесена, наприклад, у назву ухваленого 6 липня 2000 р. закону Франції, яка формулюється так: "Про паритет між жінками і чоловіками". Закон спрямований на досягнення паритетного, рівного представництва жінок і чоловіків, тобто 50/50. Реальна практика засвідчила, що процес установлення паритетності потребує соціального і політичного часу.

Довідка

Закон про паритет, прийнятий у Португалії, встановлює мінімальну квоту на рівні 33% для представників кожної статі у списках кандидатів на виборах до Європейського Парламенту і на національних та місцевих виборах. У результаті частка жінок у національному парламенті зросла з 19,1% у 2005 р. до 29,3% у 2008 р.

На рубежі ХХІ ст. до ухвалення цільового законодавства з гендерної рівності звернулися країни Східноєвропейського регіону і країни СНД.

Можливість прийняти закон про гендерну рівність у *Литовській Республіці* з'явилася у 1996 р. після виборів до Сейму, коли сформувалась Фракція жінок-парламентарів і більшість партій вже задекларувала роз'язання проблеми рівності між жінками і чоловіками у своїх партійних програмах. Цьому також сприяла ситуація, пов'язана з прагненням Литви інтегруватися в Європу, стати членом Європейського Союзу і НАТО. 1998 р. з урахуванням рекомендацій ООН і Європейського Союзу питань рівних можливостей Сейм Литовської Республіки ухвалив Закон про рівні можливості.

На рівних можливостях акцентується увага в Законі про рівні можливості жінок і чоловіків, прийнятому в лютому 2006 р. парламентом *Молдови*.

31 січня 2003 р. у *Киргизькій Республіці* ухвалено Закон про основи державних гарантій забезпечення гендерної рівності. Акцент на основах у законі, як і сам його зміст, свідчать ще про підвищення інтересу до гендерної проблематики.

17 листопада 2009 р. Закон "Про рівні права і рівні можливості жінок і чоловіків" прийняв Мажиліс *Казахстану*, хоча питання щодо цього ставилося багато років поспіль.

Свій досвід напрацювання ідей, підходів, концептуального розуміння спеціального закону про рівні права і можливості мають *Білорусь*, а також країни Кавказького регіону. Серед держав Кавказу Закон про державні гарантії рівних прав для чоловіків і жінок прийнятий в *Азербайджані*, в якому особливо підкреслено гарантійну роль держави.

У Державній Думі *Росії* 2003 р. пройшов перше читання проект федерального Закону про державні гарантії рівних прав і свобод та рівних можливостей чоловіків і жінок у Російській Федерації, який не прийнятий до цього часу. Державна Дума і Рада Федерації Росії прийняли стратегію і основні принципи розробки законодавства проти дискримінації за гендерною ознакою.

Протягом 90-х рр. ХХ ст. саме держави, орієнтовані на гендерну рівність, посідали перші місця серед країн світу щодо забезпечення життєвого рівня народу. За даними ООН, у 1990-х рр. - на початку ХХІ ст. такими країнами були *Нова Зеландія, Швеція, Фінляндія, Канада, Норвегія*. Питання партнерства й толерантності в національних, соціально-класових, виробничих, державних, партійних, корпоративних відносинах, гендерна складова в них і організаційних структурах, створених на їх основі, є змістом панівної в цих країнах гендерної ідеології й духовної атмосфери, політики й функціонування громадянського суспільства. Усе це заслуговує на увагу, потребує вивчення і національного запозичення, якщо воно узгоджується із сьогоденними потребами.

Спеціальні закони про рівні права і можливості, що розкривають процес переходу в країнах, регіонах від концептуального бачення змін у гендерних відносинах через поліпшення становища жінок до здійснення перетворень, спрямованих на розвиток обох статей як органічно пов'язаних соціумів, свідчать про наявність вироблених у суспільстві гендерних стратегій як самостійного напрямку державної політики або підходу до нього. Цілі й завдання засвідчують особливе значення гендерних перетворень у суспільстві, роль у цьому права, готовність держави й суспільства до гендерного аналізу сучасних гендерних відносин і бачення їх на перспективу.

Масштабність правового забезпечення розв'язання гендерних проблем з допомогою гендерного законодавства дає змогу також визначити сфери його впливу. Нові можливості для розвитку суспільства, досягнення ним поставлених завдань розкривають здатність до гендерних перетворень у найширших сферах суспільних відносин. Крос-секторальність гендерних проблем передбачає правове забезпечення прийняття гендерних програм у різних сферах життя суспільства й урахування їх особливостей. Ухвалення гендерного законодавства характеризується розширенням сфер впливу гендерної політики. Це сприяє розширенню правової бази гендерних перетворень, тобто рівномірному розширенню середовища розподілу рівноправного й рівновідповідального потенціалу статей.

Акцентування уваги на гендерних цілях і сферах гендерного впливу є важливим не лише саме по собі, а й з погляду розширення можливостей народів і людства в цілому у досягненні інших цілей та оновленні змістом функціонування сфер людського життя. Рівноправність діяльності статей у різних сферах сприяє підвищенню ефективності, результативності досягнень у них, формуванню рівної відповідальності за їх розвиток.

Цілі й завдання гендерних перетворень у суспільстві в їх системному юридичному вимірі є ознакою рівня цивілізованості держави, її здатності до відчуття потреб історичного часу і задіяності юридичних механізмів до забезпечення свободи й розвитку людського потенціалу.

Розглянемо в цьому ракурсі - визначення цілей і сфер у законах - міжнародну практику творення законодавства з рівних прав і рівних можливостей, що визначає масштабність середовища, на яке поширюється вплив цільового гендерного закону.

Цілі у законах про утвердження гендерної рівності в різних країнах формулюються по-різному. Це є певною ознакою бачення проблеми і сподівання на наслідки прийняття і реалізації закону, що значною мірою зумовлено історичним розвитком.

Закон про гендерну рівність, прийнятий у *Норвегії* в 70-х рр. у період піднесення жіночого руху, масштабно визначив мету гендерної діяльності держави - встановлення рівного статусу між особами різної статі. При цьому враховується становище жінок як більш дискримінованої групи й ставиться наголос на необхідності концентрації особливої уваги на поліпшенні її становища з дотриманням загальної стратегічної мети - рівності статей. Предметом регулювання цього закону є дискримінація жінок і чоловіків у всіх сферах, за винятком внутрішніх умов у межах релігійних громад, а також деяких інших винятках, що можуть встановлюватися урядом країни.

Масштабно та концептуально ставить проблему досягнення гендерної рівності *Японія*. Про це свідчить назва відповідного нормативного акта: "Основний закон про суспільство гендерної рівності".

Канадський федеральний план і японський Основний закон про суспільство гендерної рівності спрямовані на гендерну перспективу. В преамбулі закону Японії, зокрема, записано: "...Необхідно визнати перехід до суспільства гендерної рівності і впровадження політики створення суспільства гендерної рівності як першочергове завдання у визначенні контурів Японії XXI століття".

У максимально доступній формі в японському законі уже в цілях розкрито розуміння суспільства гендерної рівності як такого, в якому чоловікам і жінкам надаються рівні можливості для добровільної участі в усіх видах діяльності як рівноправним партнерам у суспільстві і в якому чоловіки та жінки користуються рівними політичними, економічними, соціальними і культурними привілеями, а також несуть однакову відповідальність.

У поняття суспільства гендерної рівності вкладається таке розуміння гендерної рівноваги:

- цілісне бачення суспільства майбутнього як суспільства гендерно збалансованого - суспільства гендерної рівності;
- органічне втілення рівності у правах, обов'язках, відповідальності і можливостях у їх взаємопов'язаності;
- добровільність щодо прийняття рівних прав партнерства в суспільстві;
- визначення широкого спектра сфер користування привілеями;
- акцентування уваги на рівності статей в однаковій їх відповідальності за творення суспільства нової якості та ін.

У ст. 1 "Мета" створення процвітаючого і динамічного японського суспільства як суспільства гендерної рівноваги пов'язане із забезпеченням гендерної рівності. У статті визначаються суб'єкти відповідальності за створення суспільства гендерної рівності, а саме держава, органи місцевого самоврядування та громадяни, тобто утвердження гендерної рівності й створення якісно досконалого суспільства гендерної рівності є загальносуспільною, загальнодержавною проблемою і проблемою кожного громадянина - чоловіка і жінки.

При формулюванні мети закону, прийнятого в *Ісландії*, і Федерального плану з гендерної рівності в *Канаді* виписані основні стратегічні напрями діяльності щодо впровадження гендерної рівності. Вони подані в контексті гентій Всесвітній конференції зі становища жінок і відповідають вимогам сучасності, гендерній перспективі розвитку канадського суспільства.

Закон про гендерну політику *Швеції* у формулюванні цілей і сфери дії зводиться до питань виробничої діяльності. Тут слід мати на увазі всю попередню діяльність партій і держави в суспільстві, спрямовану на забезпечення гендерної рівності. Це країна, де діють 5 омбудсменів з різних питань, де Акт про рівноправність прийнято 1980 р. й доповнено в 1992 і 1994 р., що сприяло значним гендерним досягненням у суспільстві. Сьогодні у Швеції акцентується увага на

сферах, які найбільш потребують змін, а саме трудових відносинах, дотриманні в них гендерних принципів. Але в самій назві закону Швеції про рівність між жінками і чоловіками увага на трудових відносинах або трудовій сфері не зосереджена, тобто ідеологічно й психологічно у свідомості це передбачає гендерну орієнтацію на все суспільство, всі сфери людського життя.

Особливістю закону *Німеччини* є притаманна нації точність у деталях, конкретність у визначенні діяльності, об'єкта регулювання. Навіть ставлячи мету, законодавець підкреслює проблемні місця дискримінаційного становища жінки, зокрема жінки-інваліда (що вже таким є або може ним стати), які потребують особливої уваги.

Надто лаконічні, але на рівні світових стандартів питання про гендерні зміни в країнах ставлять самостійні держави, які ще донедавна перебували у складі СРСР і несуть на собі певний відбиток такого перебування. *Литва* ставить за мету забезпечення можливостей для рівності статей, посиляючись на вимоги Конституції, і детально регламентує діяльність, що сприятиме утвердженню такої рівності. *Киргизька Республіка* цілеспрямовує діяльність щодо забезпечення рівності, конкретизуючи предмет її досягнення - права, обов'язки, відповідальність і можливості, а також підкреслює важливість їх прояву в усіх сферах суспільного життя. Закон на рівні сучасної гендерної культури, досягнень гендерної науки регламентує дії для досягнення мети.

Характерним для більшості законів і надзвичайно важливим є також те, що своїм впливом вони охоплюють усі сфери суспільного життя. Лише в окремих з них виділяються спеціальні сфери, скажімо, як трудові відносини у Швеції.

Особливим і досить цікавим виявився досвід України щодо ініціювання та розгляду проєктів Закону про державне забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Цей досвід засвідчує, наскільки складно, але водночас активно формується усвідомлення необхідності гендерно-правового регулювання.

Таким чином, аналіз стандартів з рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у конституціях різних країн має деякі особливості. Вони зумовлені різним рівнем розвитку суспільств, політичними режимами та іншими історичними і національними обставинами.

Світовий процес формування конституційного законодавства з питань рівності жінок і чоловіків характеризується:

- відображенням у національних конституціях принципів і стандартів міжнародного права з рівності статей;
- конституційним зобов'язанням забезпечувати рівність статей і виконанням узятих зобов'язань на міжнародному рівні;
- винесенням рівності в самостійну конституційну статтю і віднесенням її до основних прав і свобод;
- конституційним закріпленням рівності статей, що корелюється з такими характеристиками громадян, як національна і расова належність, мова, віросповідання, соціальне походження, політичні переконання та ін.;
- акцентуванням уваги на рівності перед законом, а в окремих конституціях - на рівності перед судом, державними структурами, чим відзначається роль правової держави.

У конституціях різних країн у формулюванні правил є деякі нюанси, які свідчать про певні складності в позбавленні від нерівності статей.

6.4. Гендерні стратегії європейських країн

Гендерна стратегія є основним документом, що визначає державну гендерну політику, її цілі, завдання й принципи, напрями й пріоритети на середньо- і довгостроковий період. Стратегія забезпечує координацію зусиль органів державної влади щодо недопущення дискримінації за ознакою статі, захисту прав людини і сім'ї, материнства, батьківства й дитинства як вищих людських цінностей.

Стратегія служить інструментом формування державної гендерної політики і контролю за її здійсненням з боку громадянського суспільства, а також може розглядатися як важливий етап його становлення. Аналіз стратегій гендерної рівності європейських країн свідчить, що взагалі стратегія покликана:

- **визначити** вимоги і критерії, що відображають сучасні уявлення про соціальну справедливість в розподілі ролей між жінками і чоловіками в політичному й суспільному житті;
- **накреслити перспективи** розвитку соціальної держави в контексті укріплення гендерної демократії, що забезпечуватиме проведення соціально відповідальної політики і розкриття громадянського потенціалу особистості без ущемлення прав і свобод за статевою ознакою;
- **підвищити рівень** загальної і політичної культури суспільства, показниками якого будуть можливість самореалізації громадян і забезпечення рівних прав жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності, в тому числі суспільного виробництва.

На сьогодні найбільш популярною світовою стратегією є мейнстрімінг.

Визначення

Під терміном "**мейнстрімінг**" розуміють інтеграцію аспекту гендерної рівності в діяльність органів державного управління всіх рівнів. Досягнення гендерної рівності розглядається не як вирішення ізольованої, самостійної проблеми, а як багатоаспектний довготривалий процес.

Мейнстрімінг - це стратегія, що полягає у вирішенні проблем рівності статей на всіх рівнях суспільного життя шляхом організації системи її врахування при прийнятті політичних рішень.

Термін "мейнстрімінг" має кілька трактувань - інтегрування, комплексний підхід до проблеми рівності між жінками і чоловіками. Він походить від англійського mainstream, що в даному контексті перекладається як "загальна система організації суспільства". В англійському найменуванні комплексного підходу до проблеми рівності статей "гендер" - gender mainstreaming - ставиться акцент на тому, що точкою відліку в розробці цього підходу є суспільство в цілому.

Концепція комплексного підходу з'явилася в різних міжнародних документах після третьої Конференції ООН щодо становища жінок (Найробі, 1985 р.). У 1986 р. була прийнята Резолюція про роботу Комісії ООН щодо становища жінок, згідно з якою в програми соціально-економічного розвитку було вирішено включити перспективні стратегії. Комісія звернулася до всіх організацій у системі ООН, у тому числі регіональних комісій і спеціалізованих агентств, з проханням розробити спільну стратегію щодо проблеми рівності статей і включити її у свої довготривалі програми. Рада Європи організувала групу спеціалістів з питань комплексного вирішення проблеми рівності статей, яка розробила її концептуальні основи і методологію. У Програмі дій, прийнятій на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок (Пекін, 1995 р.), концепція комплексного підходу була підтримана.

Останнім часом концепція мейнстрімінг активно розвивається в рамках діяльності різних європейських міжурядових і національних організацій. Накопичено значний досвід щодо впровадження згаданої концепції в Норвегії, Швеції, Нідерландах, Данії, Фінляндії. Комплексний підхід до проблеми рівності статей зумовлює організацію, вдосконалення й оцінку процесу прийняття рішень особами, відповідальними за проведення політики або залученими до її реалізації, - з урахуванням проблематики рівності статей. У трактуванні поняття рівності статей концепція виходить із необхідності врахування наявних соціокультурних відмінностей між ними. В описах комплексного підходу акцентується увага на меті, процесі, об'єкті і активних суб'єктах політики. Такий підхід передбачає, що компетентність політиків і державних службовців щодо впровадження у сфери їх діяльності "виміру" рівності статей стане невід'ємною складовою їх професійної кваліфікації. Вважається, що комплексний підхід не може замінити вже діючі механізми і політичні програми у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, а виступає швидше як нова фундаментальна стратегія і доповнення до традиційної політики в цій сфері. Обидва підходи - традиційний і комплексний - мають застосовуватися паралельно. У кожній країні концепція повинна бути детально витлумачена й адаптована з урахуванням місцевих умов.

Комплексний підхід спрямований на активізацію заходів, направлених на досягнення рівності в суспільстві в цілому.

Стратегія становлення й утвердження гендерної рівності на зібраннях міжнародного рівня - сесіях ООН і в роботі всіх її організацій, міжнародних конференціях і форумах розглядається як світова мета, напрям розвитку, завдання і спрямування сучасної діяльності всіх організаційних структур, як нагальна проблемна складова в досягненні всіх цілей людини. Світова стратегія становлення суспільства гендерної рівності пов'язана з розбудовою демократії.

У руслі активного розвитку гендерних процесів визначено світові тенденції гендеризації, що документально відображені в міжнародних актах, а саме:

- глобалізація гендерної впорядкованості світового співтовариства;
- конституційне закріплення національних державних механізмів щодо забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок;
- світове законодавче закріплення державного забезпечення рівних прав і можливостей статей у національних суспільствах;
- запровадження єдиних стандартів щодо впровадження державних механізмів забезпечення рівних прав і можливостей;
- уніфікація рис і особливостей законодавчого закріплення рівних прав та можливостей у різних державах світу, регіонах, національних суспільствах;
- посилення впливу гендерної ідеології на свідомість населення світу, регіонів, національних суспільств;
- урізноманітнення форм гендерної демократії в національних суспільствах, регіонах, світовому співтоваристві, що змінює їхнє обличчя і спосіб життя;
- формування гендерної культури в системі культури сучасної цивілізації;
- гендеризація політичної, економічної та інших видів культури;
- утвердження гендерного компонента в державній політиці національних держав і на світовому рівні;
- оволодіння гендерним змістом у діяльності політичних партій і громадських об'єднань;
- формування суверенної особистості з розумінням необхідності й почуттям потреби в рівних правах і можливостях, їх правового забезпечення як умови самоутвердження й освоєння справедливості й свободи самоврядування.

Не менш важливим світовим стратегічним завданням є гендерне квотування. Гендерні квоти визначають як політико-правовий спосіб згладжування наслідків гендерної дискримінації в усіх суспільних сферах шляхом надання легітимної політичної трибуни для артикуляції, представництва й реалізації відповідних соціальних інтересів.

У сучасних умовах гендерні квоти - це вид позитивної дискримінації, тобто система пільг, заохочень, заборон і компенсацій, спрямованих на підвищення соціального статусу жінок.

Стандарти щодо рівного ставлення до жінок та чоловіків є частиною як первинного, так і вторинного законодавства ЄС. Вони закріплені статтями Амстердамської угоди 1997 р. і містяться в директивах ЄС. Держави-члени ЄС зобов'язуються прописати ці положення в національному законодавстві.

Довідка

Членами ООН є 191 держава, серед яких у 182 є парламенти. При цьому в дев'яти парламентах світу немає жодної жінки-депутата. У 173 країнах жінки представлені в парламентах, із них у 83 застосовуються гендерні квоти представництва. Ще в 15 країнах ці квоти або застосовувалися раніше, або пропонується їх запровадити. Практично в половині парламентів світу застосовується той чи інший тип гендерних квот на виборах до національних парламентів.

Отже, можна констатувати, що квоти парламентського представництва існують на всіх п'яти континентах і в усіх шести геополітичних регіонах світу.

Існує чотири основних правових механізми впровадження гендерного квотування. Вони можуть у деяких випадках поєднуватися.

1. Конституційні положення - застосування принципу рівних можливостей для визначення парламентського представництва (резервування місць у парламенті) може регламентуватися в конституції із зазначенням пропорцій.

2. Виборче законодавство - регламентація застосування принципу рівних можливостей суб'єктами виборчого процесу, визначення гендерної норми і встановлення санкцій за порушення цього принципу у виборчих законах або законах про партії.

3. Окремий закон про рівноправність (рівний статус). Крім того, принцип рівних можливостей тут може підкріплюватися положеннями виборчого законодавства.

4. Статути політичних партій. Близько 200 партій у 61 країні в такий спосіб регламентують досягнення гендерної рівності.

**Від теорії
до практики**

У різних країнах може застосовуватися або один із цих різновидів, або відразу кілька в різних комбінаціях. Партійні квоти застосовуються в 61 державі, електоральні - в 33, а резервування місць у парламенті - в 12 країнах.

У країнах *Британської співдружності* активно запроваджено в систему державного управління стратегію гендерної рівності. Перша необхідна умова, що сприяла цьому, - наявність політичної волі. Зокрема, було створено гендерну систему управління. Вона визначається як взаємопов'язана система структур, механізмів, процесів, яка виявляється в існуючих організаційних рамках (таких, як уряд) для того, щоб супроводжувати, планувати, контролювати та розвивати впровадження основних напрямів гендерної політики в усі сфери організаційної роботи, для досягнення вищого рівня гендерної справедливості. Структура гендерної системи управління має на меті забезпечити стійку, стабільну інституційну основу для реалізації гендерної політики.

Головною складовою гендерної системи управління є гендерна команда управління, до складу якої входять постійні секретарі при міністерствах.

У багатьох країнах співдружності комісії державної служби як складової системи державного управління створені на основі реформування Британського комітету приватної служби.

Важлива функція комісії державної служби - це підтримка і захист традиційних стратегічних цінностей державної служби, у тому числі в контексті гендерного підходу, а саме: нейтралітет, відбір за заслугами, непідкупність, чесність. Кожна з них має особливий гендерний аспект.

Стратегія підтримки нейтралітету державної служби реалізувалася через його практичне забезпечення і збереження. Стратегія відбору за заслугами впроваджувалася шляхом подолання обмеженого для жінок застосування принципу відбору за заслугами, що ґрунтується лише на досвіді і навичках, які особа отримала в минулому, надаючи рівну можливість як для чоловіків, так і для жінок.

У реалізації принципу непідкупності й чесності було враховано під час визначення основних напрямів гендерної політики права жінки як права людини.

У країнах північного регіону - *Данії, Швеції, Норвегії, Фінляндії й Ісландії* - гендерні питання вирішені найоптимальніше. У 1952 р. вони створили Північну раду. Рада міністрів північних країн послідовно й цілеспрямовано проводить роботу з формування і впровадження політики гендерної рівності.

Гендерна рівність у Швеції

Законодавче забезпечення гендерної рівності. Швеція належить до країн із найвищим ступенем рівності між чоловіками і жінками. У більшості органів влади обидві статі представлені майже однаково. Частка зайнятості жінок становить 79% і є однією з найвищих у світі. При цьому рівень народжуваності в цій країні є одним із найвищих у Європі. Добре розвинута в країні система соціального забезпечення дає змогу легше поєднувати роботу з родинними обов'язками.

Головна мета шведської політики гендерної рівності полягає в тому, щоб чоловіки і жінки мали однакове право на формування суспільства і влаштування власного життя.

Для цього існує ціла низка державних органів, завданням яких є забезпечення обох статей однаковими правами, можливостями й обов'язками.

Міністр з питань інтеграції та гендерної рівності координує державну політику рівності між статями. Кожен міністр шведського уряду відповідає за гендерну рівність у своїй галузі. Відділ з питань гендерної рівності, підпорядкований міністрові з питань інтеграції та гендерної рівності, несе відповідальність за роботу уряду з досягнення рівності між статями, за спеціальні проекти з розвитку рівних можливостей, а також за розробку методів упровадження державної політики в цій галузі. У правлінні кожного лена (округу) є спеціальний експерт із питань рівності статей.

Комітет з питань рівних можливостей статей має право під загрозою стягнення штрафу зобов'язувати роботодавців вживати активних заходів, спрямованих на дотримання гендерної рівності. Омбудсмен з питань рівних можливостей стежить за дотриманням Закону про рівність чоловіків і жінок.

Інститут уповноваженого (омбудсмена) з питань рівних можливостей - спеціальний державний орган - був створений 1980 р. і відповідає за забезпечення рівних прав чоловіків і жінок на місцях праці, у вищих навчальних закладах, школах та в інших сферах, скажімо, у сфері

послуг, на ринку праці, у політиці зайнятості чи соціальному страхуванні. Громадяни можуть також звертатися до омбудсмена, якщо вважають, що з ними поведилися несправедливо в питаннях відпустки з догляду за дитиною. Омбудсмен, крім того, стежить за дотриманням п'яти державних законів, таких як:

1. Закон про рівність чоловіків і жінок, що забезпечує однакові можливості на місці праці.
2. Закон про рівне ставлення до студентів у вищих навчальних закладах, що забезпечує рівні умови в університетах й інститутах.
3. Закон про заборону дискримінації і зневажливого ставлення до дітей і школярів, що забезпечує рівні умови у школах, дошкільних закладах, школах для дітей із проблемами розумового розвитку і групах продовженого дня.
4. Закон про заборону дискримінації, зокрема в тих його частинах, що стосуються питань статі.
5. Закон про відпустку з догляду за дитиною, переважно в питаннях контролю за дотриманням заборони на дискримінацію однієї статі.

Перші три згадані вище закони зобов'язують працедавців, вищі навчальні заклади та школи докладати активних зусиль до створення рівних умов для обох статей і запобігання статевої дискримінації.

Досвід Швеції свідчить про те, що всі закони і державні програми з гендерної рівності базуються на комплексному підході до проблеми рівності чоловіків і жінок (гендерний мейнстрімінг). У травні 2006 р. шведський парламент визначив нові цілі державної політики гендерної рівності, прописані в програмі уряду "Здатність формувати суспільство і власне життя - нова ціль політики гендерної рівності". Основну мету шведської гендерної політики, що ґрунтується на усвідомленні цінності гендерної рівності, сформульовано так: "Жінки та чоловіки отримують рівні можливості формувати суспільство і будувати власне життя в ньому". Проміжні цілі надають шведським громадянам:

- рівний поділ влади і впливу: жінки й чоловіки мають однакові права й можливості бути активними громадянами і створювати умови для процесу ухвалення рішень;
- економічна рівність між жінками і чоловіками: обидві статі мають однакові можливості здобути належну освіту й оплачувану роботу, щоб забезпечувати економічну незалежність протягом життя;
- рівний розподіл неоплачуваної домашньої праці і догляду: жінки й чоловіки несуть однакову відповідальність за домашню працю і мають однакові можливості надавати й отримувати догляд на рівних умовах;
- припинення насильств чоловіків над жінками: жінки та чоловіки, дівчата і юнаки мають однакові права й можливості щодо фізичної недоторканності.

З 1998 р. вступив у дію закон про недопущення насильства проти жінок. Новим у ньому є введення сукупної кваліфікації всіх видів насилля, здійснених проти жінки будь-якою особою. Закон визначає насильницькі дії як порушення недоторканності жінки (або дитини) чи коли йдеться про неодноразову образу і завдання шкоди як загальне порушення недоторканності, тобто закон розглядає сукупні наслідки жорстокого поводження з жінкою.

Покаранням за новий злочин - загальне порушення недоторканності жінки - може бути позбавлення волі до шести років.

Ринок праці. У Законі про рівність чоловіків і жінок два головних розділи стосуються ринку праці. По-перше, закон вимагає, щоб усі працедавці доклали активних і цілеспрямованих зусиль із забезпечення рівності між чоловіками і жінками. По-друге, закон забороняє дискримінацію в питаннях статі та зобов'язує розслідувати випадки сексуальних домагань і вживати запобіжних заходів щодо цього. Працедавець не може вивляти нерівне ставлення до найманого працівника чи претендента на робоче місце, який перебуває у відпустці з догляду за дитиною чи збирається її взяти. Різниця в оплаті праці чоловіків і жінок пояснюється переважно відмінностями між їхніми професіями, галузями, у яких вони працюють, посадами, стажем роботи, віком. Але іноді єдиним поясненням може бути тільки стать, тоді йдеться про так звану необґрунтовану різницю. У середньому місячна зарплата жінок становить 92% від зарплати чоловіків за однакової професії і галузі, у якій вони працюють. У приватному секторі різниця найбільша.

Страхування батьків і відпустка з догляду за дитиною. Коли народжується дитина або дитину усиновляють, батьки отримують допомогу протягом 480 днів. Як і будь-який дохід, ця

допомога оподатковується і її враховують під час нарахування пенсії. Протягом 390 із 480 днів допомога з догляду за дитиною відповідає рівневі виплат по непрацездатності, тобто 80% доходу, за яким нараховують ці виплати (SGI), що зазвичай становить сукупний річний заробіток. Максимальний обсяг допомоги з догляду за дитиною становить 874 шведські крони на день. Протягом решти 90 днів виплачують мінімальну допомогу в обсязі 180 крон на день, що поширюється на дітей, народжених після 1 липня 2006 р. Кожен із батьків має 60 днів відпустки, що закріплені за ним особисто і розраховані на основі їхніх доходів. Ці дні часто називають "материнськими" чи "батьківськими" місяцями, батьки не мають права передавати їх матерям і навпаки. Батько немовляти має право на додаткові 10 днів оплачуваної відпустки у зв'язку з народженням дитини додатково до визначеної допомоги. У разі народження близнюків батько отримує право на 20 додаткових днів відпустки. Якщо батько чи мати усиновлюють дитину, то він (чи вона) здобувають право на півторарічну оплачувану відпустку від того дня, коли дитина переходить під їхній догляд.

Охорона здоров'я. Управління охорони здоров'я і соціального забезпечення Швеції відзначає певну різницю в наданні медичної допомоги чоловікам і жінкам, якщо порівнювати однакові вікові групи, зокрема в операційному лікуванні серцевих захворювань і катаракти. Так, жінок не забезпечують достатньо операціями шунтування і роблять менше операцій з видалення катаракти. Крім того, існує очевидна різниця в наданні медичної допомоги різним віковим групам: хворі похилого віку рідше отримують допомогу, ніж молодші пацієнти. Така нерівність більше помітна серед жінок, ніж серед чоловіків. Нові й дорогі технології і ліки пропонують насамперед чоловікам середнього віку.

Гендерна рівність у Фінляндії

У Фінляндії, як і в інших північних країнах, гендерна рівність тісно пов'язана з проектом здійснення скандинавської моделі держави спільного благоустрою (welfare state). Модель держави спільного благоустрою має на меті досягнути соціальної рівності за рахунок забезпечення громадян широкими соціальними правами як доповнення до політичних і громадянських прав.

Існує гендерний контракт між державою і жінкою, який визначається як контракт "працюючої матері". Він передбачає, що метою державної політики стає надання жінкам можливості суміщати ролі матері і працівника в одній (подвійній) ролі - ролі працюючої матері.

Указаний вище контракт є взаємно зобов'язуючим: з одного боку, соціальні служби надають можливість жінкам брати участь у публічній сфері, а з другого - будучи зайнятими на ринку праці, жінки фінансують діяльність цих служб шляхом виплати податків.

Фінляндія - перша країна, яка ввела (у 1978 р.) відпустку для батька по догляду за дитиною. У батьків з малолітніми дітьми є можливість скорочувати свої робочі години аж до закінчення дитиною першого навчального семестру. Така стратегія ілюструє намагання виділити роль чоловіка / батька в сім'ї і зробити гендерно розмитю межу між публічним і приватним, щоб жінки більше не асоціювалися автоматично з приватною, а чоловіки - з публічною сферами.

Довідка

Жінки у Фінляндії на відміну від інших європейських країн працюють переважно в режимі повної зайнятості. Відсоткове співвідношення жінок серед робочої сили Фінляндії одне з найвищих у світі: 69% жінок у віці від 15 до 64 років працюють повний робочий день. Жінки Фінляндії першими в Європі і третіми у світі (після Нової Зеландії й Австралії) отримали право голосу у 1906 р. Фінляндія - перша країна, що надала жінкам права бути обраними. На цей час 37% фінського парламенту становлять жінки. У муніципальних парламентах жіноче представництво - 34%. Із 18 міністерських посад жінки займають 7.

У Фінляндії існує інституціоналізована система контролю і моніторингу за дотриманням стратегічних завдань держави щодо забезпечення гендерної рівності.

Запроваджено посаду омбудсмена з питань гендерної рівності, який може надавати рекомендації, але не має права застосовувати санкції. У 1986 р. вступив у дію акт про гендерну рівність, яким заборонено дискримінацію за ознакою статі, на підставі якого особа може подати позов, якщо вона вважає, що відносно неї виявлена дискримінація, наприклад під час призначення на ту чи іншу посаду. Роботодавець, який припустив порушення, зобов'язаний сплатити компенсацію постраждалій стороні, розмір якої варіюється від 2500 до 8300 євро.

На виконання визначених гендерних стратегій запроваджено систему квот у політичній і адміністративній сферах. Плани з досягнення рівності застосовуються на ринку праці.

Правило квоти у Фінляндії свідчить, що до складу будь-якого урядового комітету повинно входити не менше від 40% осіб недостатньо представленої статі. Проте така система квот не поширюється на вибори, тобто "жіночих квот" під час виборів до законодавчих органів не існує.

Плани щодо досягнення рівності означають, що на ринку праці кожне підприємство, на якому працює понад 50 працівників, повинно скласти план щодо досягнення рівності, тобто пояснити, як передбачається досягнути і підтримати гендерну рівність. Внесені зміни до акта про рівність у 1995 р. вимагають від роботодавця вжиття активних заходів щодо забезпечення гендерної рівності.

Європейський Союз

Європейський Союз з метою розв'язання гендерних проблем прийняв програму, яка дістала назву "дорожня карта до рівності чоловіків і жінок - 2006-2010". Нову програму, що складається з 21 заходу, оприлюднила Європейська комісія 3 березня 2006 р. Реалізація цього проекту сприяла досягненню кращого співвідношення умов життя і праці для чоловіків та жінок, дасть змогу оголосити рішучу боротьбу з насильством і торгівлею людьми, передусім жінками. Європейський комісар із зайнятості, соціальних питань та рівних можливостей Владимир Шпідла, перебуваючи з візитом у Туреччині, заявив: те, що ЄС вимагає визнати стандартом гендерної рівності, значною мірою залишається ще не досягнутим у самому Євросоюзі. "Ставлення до жінок у ЄС все ще не досить чесне, зокрема в усіх питаннях, пов'язаних з роботою. Кожна третя жінка в ЄС працює неповний робочий день.

Рівність чоловіків та жінок - не просто хороша ідея, вона вивільняє потенціал людини, роблячи ЄС місцем для вільної конкуренції. Ми потребуємо не тільки більше робочих місць, а й більше кращих робочих місць, а також допомоги жінкам під час працевлаштування. Ми повинні допомогти чоловікам і жінкам якнайкраще збалансувати робочий час та приватне життя", - наголошує Володимир Шпідла.

Новосхвалена "дорожня карта" визначила 6 пріоритетів на 2006-2010 рр. щодо досягнення гендерної рівності. Насамперед ідеться про створення однакових умов для чоловіків і жінок для досягнення економічної незалежності, кращого балансу між роботою, особистим і родинним життям. Крім того, забезпечення рівного доступу чоловіків та жінок до участі у прийнятті рішень теж визначено як одне з провідних завдань разом із подоланням насильства і торгівлі людьми. Також серед основних завдань - боротьба з гендерними стереотипами в суспільстві й поширення гендерної рівності поза межами Європейського Союзу. Реалізація кожного з пріоритетів забезпечуватиметься низкою спеціально розроблених заходів, наприклад заохочення підприємництва серед жінок, прищеплення ідей гендерної рівності в школах, публікація комюніке з питань гендерної нерівності в оплаті праці.

2007 рік проголошений Європейською Комісією роком рівних можливостей для всіх. Особливий наголос зроблено на перегляді законодавства з погляду гендерних відносин. Ключовим принципом тут має стати головне правило, яким Європейська Комісія керується, переглядаючи закони з будь-яких інших питань у державах-членах ЄС: "краще менше законів, але кращих законів". З 1 січня 2008 р. розпочав роботу новий Європейський інститут гендерної рівності. Інститут має збирати й аналізувати дані стосовно гендерної рівності та підготувати нові методологічні розробки в галузі забезпечення гендерної рівності. Також "дорожня карта" передбачає утворити мережу національних органів, які вирішуватимуть винятково питання рівних стосунків між статями й наданням захисту й допомоги жертвам дискримінації у їхній боротьбі за рівні права і можливості.

Завдання економіко-соціального комітету ЄС полягає в приділенні більшої уваги гендерній рівності. З 2008 р. заплановано підвищити роль жінок у засобах масової інформації, зокрема в керівних структурах ЗМІ. Також комітет прагне полегшити доступ жінок до науково-технічної освіти й підприємницької діяльності, зокрема більшою мірою спонукати жінок до вивчення науково-технічних дисциплін і заснування власних підприємств.

Нарешті, комітет зосереджує увагу на вирівнюванні родинних обов'язків жінок і чоловіків, зокрема створенні умов для того, аби чоловіки могли рівною мірою з жінками виховувати дітей.

Литовська Республіка

Литовська Республіка впроваджує в практику всі рекомендації Європейського Союзу, адаптуючи своє законодавство до його вимог. З 1 березня 1999 р. набув чинності Закон про рівні можливості жінок і чоловіків, призначення якого - забезпечити здійснення закріплених у конституції Литовської Республіки гендерних можливостей для всіх. У ст. 3 чинного Закону зазначено, що інституції влади й управління відповідно до компетенції зобов'язані:

- забезпечувати закріплення в усіх розроблюваних і прийнятих правових актах рівні права жінок і чоловіків;
- розробляти і здійснювати програми та заходи, спрямовані на зміну суспільної установки щодо переваги однієї статі над іншою;
- надавати у встановленому законом порядку підтримку програмам громадських організацій, публічних установ, асоціацій і благодійних фондів, що сприяють забезпеченню рівних можливостей жінок та чоловіків. Для ефективного виконання цього Закону запроваджено з 20 квітня 1999 р. службу контролера з рівних можливостей жінок і чоловіків і затверджено положення про цю службу і її регламент.

Подальша робота була спрямована на розробку й упровадження правових актів, положення про експертні комісії, номенклатури справ, проектів постанов уряду.

Діяльність служби контролера базується на принципах законності, неупередженості і справедливості. Кожна фізична і юридична особа мають право подати контролеру скаргу про порушення рівних прав. Цей інститут дуже важливий з огляду на те, що захист своїх прав у судовому порядку або за допомогою адміністративних заходів є ще одним значним правом, яким може скористатися кожна людина.

Усі країни аналізують стан доступу до прийняття політичних рішень жінок і чоловіків.

Кожна країна і міжнародні інституції оприлюднюють відсоток жінок в урядових структурах.

У політичному процесі Литви виділяють такі напрями участі жінок у сучасній політиці:

- у різних гілках влади - законодавчій, виконавчій, судовій, а також в інформаційній сфері тощо;
- у діяльності політичних партій, громадсько-політичних об'єднань та рухів;
- у феміністичних і гендерних громадських організаціях;
- у спонтанних масових заходах (віча, маніфестації, походи, пікетування тощо).

Хоча одразу слід зазначити, що політика - це сфера людської діяльності і, відповідно, жінки мають право брати участь у її формуванні. Просуванням жінок у всі сфери життєдіяльності суспільства займаються громадські організації Литви.

Чеська Республіка, Угорська Республіка, Балканські країни

У Чеській Республіці в 1998 р. було прийнято національний план дій "урядові пріоритети і процедури просування рівних прав жінок і чоловіків". Це фундаментальний стратегічний документ, у якому заплановано підвищення статусу жінки в Чеській Республіці на десятирічну перспективу. Національний план має сім пріоритетів:

- пропаганда принципів гендерної рівності як частини державної політики;
- правова підтримка рівних прав жінок і чоловіків, підвищення рівня правової свідомості;
- заохочення рівних можливостей жінок і чоловіків у доступі до економічної діяльності;
- вирівнювання соціального становища чоловіків і жінок у сфері догляду за дітьми і членами сім'ї;
- підтримка жінок з урахуванням їх репродуктивних функцій і фізіологічних особливостей;
- усунення насильства проти жінок;
- моніторинг і оцінка ефективності політики щодо рівного статусу жінок і чоловіків.

З 2003 р. парламент Угорської Республіки прийняв Закон "Про рівне ставлення і забезпечення рівних можливостей". З прийняттям цього Закону всі директиви ЄС стосовно рівних прав було включено до угорського законодавства. Також у 2003 р. була прийнята парламентська резолюція щодо розроблення національної стратегії про запобігання насильству в сім'ї і заходи щодо боротьби з ним.

Федерація Боснії і Герцеговини ратифікувала конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок. Проблема гендерної рівності в цих країнах покладена в основу вироблення національних стратегій і програм.

У 2005 р. Бюро з питань гендерної рівності Боснії і Герцеговини підписало декларацію про співробітництво щодо впровадження інституційних механізмів у сфері інтеграції комплексного гендерного підходу на Балканах.

Великобританія

У Великобританії з метою впровадження стратегій ООН і ЄС лейбористський уряд прийняв низку ініціатив. З 2001 р. у Британії вводиться стандарт рівності для органів місцевої влади, метою якого є просування на місцевому рівні у вирішенні гендерних проблем. Одним із найважливіших напрямів діяльності уряду у сфері запровадження гендерної рівності стало укладення в 2003 р. розроблених за ініціативою міністерства торгівлі і промисловості гендерних угод для міністерств відносно їх витрат з урахуванням гендерних факторів. Була поставлена мета: досягти більшої гендерної рівності з низки показників до 2006 р., включаючи представництво жінок в органах влади і рівну оплату праці. Для міністерств, які успішно досягнуть поставлених гендерних цілей, передбачалося фінансове стимулювання.

Наступною ініціативою Британського уряду було зобов'язання впроваджувати гендерну рівність в органах державної влади. Це зобов'язання зумовило необхідність прийняття двох таких правил для органів державної влади: сприяти встановленню рівності за расовими ознаками, а також для осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Таким чином, головна мета стратегії - визначити систему вимог і критеріїв, що відображають сучасні уявлення про соціальну справедливість у розподілі ролей між жінками і чоловіками в політичному й суспільному житті, накреслити перспективи розвитку соціальної держави в контексті укріплення гендерної демократії, підвищити рівень загальної та політичної культури суспільства, показниками якого служать можливість самореалізації громадян і забезпечення рівних прав жінок та чоловіків у всіх сферах життєдіяльності, в тому числі суспільного виробництва.

Усі стратегії гендерної рівності спрямовані на втілення в життя глобального підходу до проблеми досягнення рівності жінок і чоловіків. Вони мають за мету досягнення квотування на всіх рівнях професійної ієрархії і передбачають використання різноманітного арсеналу дій: забезпечення прозорості статистичних даних щодо співвідносного становища статей, привілейованого доступу жінок до професійної підготовки у галузях, де вони недостатньо представлені, відповідні зміни в умовах праці, перерозподіл сімейних обов'язків.

6.5. Міжнародна методика вимірювання гендерної рівності

Україна здолала довгий шлях, пов'язаний з усвідомленням суспільством проблем забезпечення рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків та пошуків шляхів їх вирішення. Першим кроком у цьому напрямі була ратифікація Україною в 1980 р., ще у складі Радянського Союзу, Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок". У цьому документі на рівні міжнародних норм наголошується на відповідальності урядів за дискримінацію жінок. Конвенція складається з преамбули, 16 статей, у яких визначено практичні дії держав щодо ліквідації дискримінації жінок, а також ще 12 статей, де описано адміністративні механізми впровадження положень Концепції та вимоги до звітності.

Як і інші держави, що підписали Конвенцію, Україна кожні чотири роки подає звіти стосовно суспільно-політичного та соціально-економічного становища кожної статі. Таке звітування за кожною статтею Конвенції спонукає державу синтезувати відповідні інформаційні дані, що стосуються гендерних проблем, щоб виміряти позитивні зрушення в статусі жінок та визначити сфери, в яких ще існують прояви дискримінації.

Від теорії до практики

В Україні статистичні дані, диференційовані за статтю, зосереджені у спеціальних статистичних збірниках "Діти, жінки та сім'я в Україні", що є недостатнім для забезпечення повною інформацією про становище жінок і чоловіків в Україні. Нагальною є потреба у включенні гендерної інформації до національної бази даних та її використанні при формуванні державної політики. Для цього необхідно дослідити міжнародну методологію розроблення такої інформації.

У 1990 р. у рамках Програми розвитку ООН (UNDP) була впроваджена програма "Звіт стосовно розвитку людства", в якій зосереджувалася увага на дискусіях стосовно розвитку

людства, а також було зобов'язано держав-учасниць ООН звітувати перед цією організацією щодо своїх здобутків у сфері людського розвитку, до якої належить і гендерна рівність.

У багатьох міжнародних конвенціях та деклараціях, включаючи Пекінську декларацію та Платформу дій, схвалених 4-ю Всесвітньою конференцією із становища жінок, яка відбулася в Пекіні у 1995 р., та "План дій Британської Співдружності Націй щодо гендеру та розвитку", прийнятий того ж року, було наголошено на потребі у даних, диференційованих за статтю.

Довідка

Методологія вимірювання гендерної рівності, яка використовується в міжнародній практиці, розроблена зарубіжними науковцями та представниками міжнародних організацій Дж.Май-Паркер, Т.Бек (університет Британської Колумбії Канади), Д.Вулфорд, Е.Стаміріс, Н.Спенс (Секретаріат Британської Співдружності Націй), В.Андерсон, Р.Анкер, Дж.Діксон-Міллер, Дж.Дрейз, Д.Джонсон, Д.Мак-Гренеген, С.Міллер, С.Мосер, С.Мюрей, Дж.Нельсон (співробітники ООН, Світового банку, Міжнародної організації праці й інших міжнародних організацій) та ін. Ця методологія ґрунтується на використанні гендерної статистики та гендерних індикаторів.

В Україні спроба використання гендерних індикаторів зроблена, зокрема, в аналітичній доповіді Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України "Україна. Цілі Розвитку Тисячоліття". У цьому документі індикатори використані як показники досягнення Україною у встановлені терміни поставлених завдань. Шостим із цих завдань є "забезпечення гендерної рівності", показниками якої є гендерні індикатори політичної рівності та співвідношення середнього рівня заробітної плати жінок і чоловіків. Суттєвий недолік цього документа, на нашу думку, - відсутність гендерного компонента в показниках забезпечення подолання бідності, якісної освіти, сталого розвитку довкілля, обмеження поширення ВІЛ-інфекції та туберкульозу.

Розробка й використання гендерних індикаторів - нова сфера наукових досліджень у науковій галузі "Державне управління", яка потребує вивчення міжнародного досвіду та адаптації міжнародної практики вимірювання гендерної рівності до українських умов розбудови демократичної, правової та соціальної держави.

Від теорії до практики

До джерел отримання даних про стан гендерної рівності на міжнародному рівні відносять три системи збирання інформації, за якими отримані індикатори. Якщо вони правильно підібрані та інтерпретовані, то можуть сприяти плануванню й розробці державної гендерної політики. Це перепис населення, система національного обліку (SNA) та просте опитування населення.

Сьогодні *перепис та просте опитування* населення в міжнародній практиці частіше проводяться без урахування даних про стать опитуваних. Зміни, які відбулися, особливо щодо провідної ролі *системи національного обліку (SNA)*, значно розширили її потенційні можливості як джерела гендерної інформації. Звичайно, одне джерело не може забезпечити користувачів усіма необхідними даними. Але результати перепису населення повинні використовуватися якомога ширше в усіх сферах. Тому для держави важливо докласти зусиль щодо створення інформаційної системи з метою збільшення обсягу гендерної інформації, що можливо лише за умови використання гендерних індикаторів.

Індикатори вимірювання гендерної рівності (кількісні гендерні індикатори). На початку розгляду проблеми розробки та застосування гендерних індикаторів виникає потреба в розмежуванні понять "гендерна статистика" та "індикатори відношення до гендерних проблем" (або "гендерні індикатори").

Визначення

Індикатор - це показник, який виявляє певну кількість інформації про об'єкт, причому в такий спосіб, щоб показати його зміни протягом певного часу порівняно з нормою. Статистика лише відображає факти, а індикатори відрізняються від звичайної статистики тим, що вони включають порівняльний аналіз щодо певної норми в інтерпретацію отриманого результату.

Індикатор, що вимірює відношення до гендерних проблем (далі - гендерний індикатор), Тоні Бек визначає як показник, який фіксує зміни в гендерних відносинах суспільства, що сталися протягом певного часу.

Таким чином, *гендерна статистика* забезпечує фактичні дані (інформацію) про статус жінок і чоловіків, а *гендерний індикатор* вказує на прямі докази статусу жінки чи чоловіка відносно певного нормативного стандарту, або референтної групи.

Довідка

Головною проблемою стосовно використання гендерних індикаторів є правильна інтерпретація нормативних елементів. Відомо, що одні й ті самі індикатори можуть тлумачитися по-різному в різних формулюваннях. Особливо ретельно слід підходити до визначення граничного нормативу, щодо якого слід проводити вимірювання. Наприклад, вивчаючи статус жінок, слід визначити норму їх становища порівняно з чоловіками конкретно взятої країни, або вимірювати їхній статус, порівнюючи його зі статусом жінок в інших країнах.

Ще одна проблема - однакове тлумачення дефініцій. Індикатори, отримані в різних країнах, можуть бути різними, але слід звернути особливу увагу на однакове тлумачення найбільш важливих дефініцій понять, наприклад таких, як "економічна діяльність", "грамотність".

Наступною проблемою є обмежена кількість розробників гендерних індикаторів, тобто недостатнє представлення крос-культурного елемента. Рекомендації для індикаторної системи та збирання інформаційної бази даних часто розробляються спеціалістами з обмеженою участю представників державних органів, неурядових організацій, населення. Часто індикатори відтворюють інтереси групи експертів, а не загальної маси населення, яке підлягає опитуванню. Тому слід пам'ятати: чим ширшою буде участь у розробці індикаторів, тим об'єктивнішим буде дослідження.

Окреслюючи коло цих проблем, слід бути особливо уважним при виконанні операцій з гендерними індикаторами (використання, інтерпретація), особливо, якщо робляться спроби їх використання в порівняльному аспекті між державами.

Гендерні індикатори, як і будь-які інші методи вимірювання гендерної рівності, мають обмежені можливості. Визнання цих можливостей є особливо важливим з огляду на те, які результати можна, а які - не можна отримати за рахунок використання індикаторів. Гендерні індикатори обмежені тим, що вони не забезпечують отримання інформації про більшість соціальних процесів: зазвичай вони дають обмаль інформації щодо того, чому гендерні відносини набули саме такої форми, і як відносини, що склалися, можна змінити. Вони скоріше вказують на ключові питання, ніж дають відповіді на них. Система індикаторів має бути доповнена гендерним аналізом, який включає спостереження, часто на мікрорівні, за динамікою розвитку соціальних відносин між чоловіками й жінками, а також за структурними особливостями суспільства, яке встановлює гендерну несправедливість та нерівність.

Ще одним обмеженням можливостей гендерних індикаторів може стати *факт точності зібраних даних*. Індикаторна система багато в чому залежить від збирання інформації, яке проводиться на національному рівні. Саме цей рівень є фактичною основою для виникнення проблем дослідження. Серед них слід виділити такі: 1) недостатній обсяг інформації; 2) сексуальну прихильність інтерв'юерів та респодентів; 3) неповний перепис; 4) неякісне визначення головних термінів дослідження. На доповнення до цього слід звернути увагу і на неузгодженість термінології на міжнародному рівні між країнами, оскільки в національних дослідженнях держав часто вживаються зовсім протилежні дефініції. Збирання інформації має вказувати на напрям або на певну тенденцію, а не бути свідченням будь-якої тенденції.

На нашу думку, методологія підготовки державних звітів про людський розвиток та про виконання Конвенції ООН "Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок" передбачає розробку національних гендерних індикаторів, які мають відповідати таким критеріям: відповідність нормативам; легкість у застосуванні; територіальна поширеність; достовірність; вимірюваність; часові межі; відповідність міжнародним нормам; вимірювання результатів впливу; колективна розробка індикаторів; обов'язкова участь у розробці жінок; гендерне навчання інтерв'юерів. Звичайно, гендерний індикатор або система індикаторів не повинні неухильно дотримуватися цих характеристик, але чим ближчими вони будуть до рекомендацій, тим більша ймовірність успішності дослідження. Розглянемо зміст названих критеріїв.

Відповідність нормативам: використання гендерних індикаторів повинно включати можливість порівняння його з певною нормою. Наприклад, порівняння становища жінок зі становищем чоловіків в одній країні, або порівняння ситуації щодо жінок у певній країні зі станови-

щем жінок в іншій країні. У такому разі гендерні індикатори зосередяться на питаннях гендерної рівності та справедливості, а не лише на статусі жінок. Дані, отримані за допомогою гендерних індикаторів, не повинні містити відомостей про стать, водночас гендерні індикатори на національному рівні мають бути: деталізовані за віком, соціально-економічними групами, національними, етнічними й регіональними особливостями; зафіксовані в певних часових рамках, географічному масштабі, певному джерелі інформації.

Інформація, яка відповідатиме цим вимогам, зможе висвітлити ширший спектр соціальних умов, який спричинює специфічний статус жінок та чоловіків у конкретному суспільстві.

Легкість у застосуванні: індикатори мають бути сформульовані в доступній формі, тобто простою мовою, і розроблені відповідним органом, який є компетентним у певній сфері. Інформація має бути зрозумілою та доступною для використання.

Територіальна поширеність: індикатори повинні застосовуватись по всій країні.

Достовірність: дані мають бути відносно достовірними. Немає жодних даних, які можна вважати достовірними, проте достовірність даних слід перевіряти під час аналізу отриманої інформації. Наприклад, для більшої достовірності відповіді респондентів, отримані під час загальних опитувань, мають бути зіставлені з результатами, які отримані в дослідженнях мікрорівня.

Вимірюваність: гендерні індикатори повинні піддаватися обчисленню. Наприклад, такі параметри, як "довіра до жінок у суспільстві" або "гендерна справедливість", є дуже складними для обчислення та вимірювання. У такому разі замість абстрактних концепцій можуть бути використані індикатори, що пов'язані з полегшенням доступу жінок до медичного обслуговування, освіти.

Часові межі: гендерні індикатори не повинні бути застарілими. Часові межі, які досліджує той чи інший індикатор, мають бути чітко визначені.

Відповідність міжнародним нормам: гендерні індикатори, які розробляються протягом дослідження, повинні бути загально визначеними, а їх дефініції визнані на міжнародному рівні. У таких дефініціях краще застосувати міжнародні тлумачення.

Вимірювання результатів впливу: індикатори мають не лише зосереджуватися на вхідній інформації, а вимірювати вихідні дані, тобто результати певного впливу на ситуацію. Наприклад, грамотність жінки набагато краще вимірює статус жінок стосовно освіти, ніж показник норм набору жінок до навчальних закладів, оскільки грамотність вимірює вже результати впливу, який справив цей набір на жінок. Така сама ситуація і з показниками народжуваності, які краще вимірюють статус жінок у сфері охорони здоров'я, ніж їх доступ до медичного обслуговування.

Колективна розробка індикаторів: індикатори мають розроблятися та використовуватися із залученням якомога більшої кількості учасників. Для розширення участі в дослідженні потрібно створити координаційні державні інституції, а також включати в програму робочих груп з розробки гендерних індикаторів публічне опитування жінок та чоловіків.

Участь жінок у процесі розробки та використання індикаторів: багато гендерних індикаторів продовжують розроблятися без жінок. Така ситуація склалася в країнах, що розвиваються, там, де жіноче населення особливо бідне й маргіналізоване. За таких умов не можна вважати дослідження об'єктивними.

Гендерне навчання потрібно проводити у двох напрямках: перший - навчання економістів, статистів та інших фахівців на національному рівні; другий - навчання інтерв'юерів та дослідників на місцевому рівні.

Не підлягає сумніву, що основним завданням держави є забезпечення всіх умов для того, щоб більше дізнатися про статус жінок і чоловіків та про стан гендерної рівності. Одним із засобів, за допомогою якого можливо створити такі умови, тобто зібрати якнайповнішу гендерну інформацію, є використання якісних гендерних індикаторів. Існує два способи розрізнити кількісні та якісні індикатори. Перший - за джерелом інформації, другий - за тим, як інформація, отримана за допомогою індикаторів, тлумачиться та використовується. *Кількісний аналіз* використовується в тих сферах, де можна легко підрахувати (квантифікувати). Наприклад, інформація щодо рівня зарплати, рівня освіти звичайно збирається в процесі опитування або береться з даних адміністративних архівів. Ураховуючи сферу використання кількісних індикаторів, до їх інтерпретації слід застосовувати статистичні методи. *Якісні індикатори* зазвичай використовуються під час опитувань, які виявляють ставлення особи до чогось. Такий спосіб є менш формальним і завжди тлумачиться дискретивним способом (тобто визначається в процесі дослідження).

Від теорії до практики

За умови правильного застосування якісні індикатори можуть бути засобом, який сприяє більш активній участі населення в процесі опитування, оскільки основою опитування за допомогою якісних індикаторів є спілкування та робота з населенням. Якісні й кількісні індикатори повинні доповнювати один одного. Крім того, використання двох видів індикаторів забезпечує отримання двох видів результатів стосовно певного предмета дослідження. Слід додати, що зосередження уваги на якісних індикаторах дасть змогу дослідникам встановити думку бідного та маргіналізованого жіночого населення, яка дуже часто не береться до уваги під час формальних досліджень. Однак тут слід наголосити на тому, що потрібно уникати використання якісних індикаторів в опитуванні лише жінок; якщо таке станеться, то якісні гендерні індикатори й надалі вважатимуться суб'єктивними, тобто жіночими. (Досвід минулого показує, що існувала тенденція, за якою точка зору чоловіків вважалася об'єктивною, а жінок - суб'єктивною).

З огляду на викладене можна запропонувати таке визначення.

Визначення

"Гендерна інформація" - це інформація про суспільно-політичне та соціально-економічне становище жінок і чоловіків у країні, підготовлена на основі гендерної статистики за допомогою гендерних індикаторів.

Головними сферами вимірювання гендерної рівності, тобто застосування гендерних індикаторів, за міжнародними стандартами є: 1) структура населення та його зміни; 2) людські поселення та географічне поширення; 3) домашнє господарство та родина, шлюбний статус, народжуваність; 4) здобуття освіти; 5) здоров'я, охорона здоров'я, структура споживання; 6) економічна діяльність та частка статей у трудових ресурсах; 7) доступ до кредитів, обладнання, землі; 8) юридичні права та політичні повноваження; 9) жорстокість та насилля щодо жінок; 10) макроекономічна політика та гендер.

Індикатори вимірювання довіри до жінок (або індикатори гендерної довіри). Якщо збирання гендерної інформації на національному рівні переважно охоплює демографію, сферу зайнятості, працю, здоров'я та освіти, то підготовка державних звітів про виконання Конвенції ООН "Про знищення усіх форм дискримінації щодо жінок" та Звіту стосовно людського розвитку спонукає держави розробляти також гендерні індикатори вимірювання довіри до жінок у суспільстві, жорстокого ставлення до них, культурних питань та власне прав жінок.

Довідка

З 1990 р. "Звіт стосовно розвитку людства" Програми розвитку ООН (UNDP) запровадив використання індексу людського розвитку (HDI). Такий індекс складається з трьох показників: *паритету купівельних можливостей, грамотності дорослого населення та тривалості життя*. Протягом тривалого часу роботи над створенням такого індексу було багато нарікань, які стосувалися переважно технічних аспектів використання індикаторів та деякою мірою - навіть концептуальних обґрунтувань індексу HDI. На сьогодні індекс людського розвитку скрізь використовується на національному та регіональному рівнях. З 1995 р. у межах програми "Звіт стосовно розвитку людства" ПРООН запропоновано для використання два індекси: 1) гендерний індекс розвитку (GDI) та 2) індекс вимірювання довіри до жінки - ступінь гендерної довіри (GEM). Ці два індекси є надзвичайно важливими у дискусіях щодо проблеми вимірювання гендерної нерівності та щодо "гендеризації" політики конкретних країн.

Гендерний індекс розвитку (GDI) - здобутки країни у сферах людського розвитку (HDI), насамперед це прибуток, освіта та тривалість життя. Чим більша гендерна диспропорція в середині певної країни у зазначених сферах, тим нижчим стає рівень країни за GDI (гендерним індексом розвитку), який, у свою чергу, прирівнюється до HDI (індексу людського розвитку). Референтна група для індексу GDI та GEM не повинна складатися лише з чоловіків. Показники GDI у певній країні йдуть на спад, коли рівень захисту жінок та чоловіків у цій країні знижується або коли збільшується диспропорція між такими рівнями. Методологія, що використовується GDI, передбачає накладання штрафу на країну за наявність у ній гендерної нерівності. Обчислення GDI передбачає використання комплексної економетричної техніки, яка інколи може ставати перешкодою для поширення й розуміння індексу. Індекс GDI був розроблений для того, щоб показати, що немає такого суспільства, де ставляться до жінок так само, як і до чоловіків, та вказати на те, що рівність не залежить від показників рівня прибутку в суспільстві.

Обчислення ступеня гендерної довіри (GEM) дає відповідь на запитання: чи можуть чоловіки та жінки брати активну участь в економічній та політичній сферах життя? Для того, щоб дізнатися про це, слід використати доступні дані, що вказують на "довіру" у сферах економічної та політичної співпраці. Використовуються три індикатори: 1) прибуток на душу населення та забезпечення рівних можливостей споживання для жінок і чоловіків в американських доларах; 2) сфера зайнятості, яка класифікується як професійна, технічна, адміністративна, управлінська й однаково доступна для жінок і чоловіків; 3) частка парламентських місць, які обіймають жінки і чоловіки.

Три вимірники гендерної довіри є однаково вагомими. В сукупності вони покликані встановити ступінь гендерної довіри (GEM) у 116 країнах. Але слід враховувати, що і GDI, і GEM мають певні обмеження можливостей (ліміти). Вони насамперед стосуються вибору та змістового навантаження індикаторів. Адже у всіх комплексних індексах вибір індикаторів є певною мірою довільним. А проблема змістового навантаження індикаторів стосується всіх комплексних індексів, і тому є об'єктивна причина, яка пояснює, чому це так. Наприклад, індикатор "освіта" повинен враховувати показники тривалості життя.

Ще одним лімітом GDI і GEM є обмежена кількість розробників індикаторів вибору. GDI та GEM, так само як і HDI, були розроблені за участю дуже малої кількості представників громадськості (населення) за допомогою індикаторів, які визначалися спеціалістами. Крім того, обчислення GEM та GDI можливе лише за допомогою спеціалістів. Тільки вони здатні зрозуміти, комплексно обчислити та проаналізувати отримані результати.

Порівняння GEM та HDI, GEM та GDI, GEM та прибуток на душу населення у межах програми ООН "Звіт людського розвитку" дає підстави для різних висновків. Серед результатів, які можуть бути екстрапольовані, Т.Бек відзначає такі:

- деякі країни, що розвиваються, випереджають окремі індустриально розвинені країни в питаннях гендерної рівності у сфері політики, економіки та професійної діяльності (наприклад Руанда);

- деякі країни мають низький GEM порівняно з рівнем GDI. Це означає, що наведені країни досягли значно більших успіхів у сфері освіти та грамотності, ніж у сфері довіри до жінок та їх політичного представництва (наприклад Велика Британія);

- кілька країн Східної та Південної Азії мають низьку оцінку за GEM, що вказує на мінімальну участь жіночого населення в політичній та економічній сферах, у процесах прийняття рішень, і все це відбувається за умов економічного зростання (наприклад Об'єднані Арабські Емірати, Кувейт та ін.).

Таким чином, гендерні індикатори на національному рівні займають одну з ключових позицій серед засобів, за допомогою яких політики, посадовці та аналітики вимірюють гендерну нерівність. Гендерні індикатори також створюють інформаційну базу, на основі якої спеціалісти, що займаються гендерними проблемами, доводять, що потрібно проводити таку державну політику, яка забезпечувала б рівні права та можливості їх реалізації для обох статей, що є головною ознакою демократичної соціальної держави. Гендерні індикатори підтримують нові підходи до розвитку суспільства, які полягають у тому, щоб змінити його патріархальні гендерні стереотипи про природні ролі жінок і чоловіків шляхом пропаганди ідей статевої рівності.

Запитання для самоперевірки до розділу 6

1. Який елемент є основним елементом гендерної рівності?
2. Який зміст вкладається у поняття гендерної паритетності?
3. У чому полягає головна мета правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків?
4. Які законодавчі акти унормовують рівні права та можливості жінок і чоловіків?
5. Чи встановлена світовим законодавством правова відповідальність за порушення тендерного законодавства і яка саме?
6. У чому полягає головна мета правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків?
7. Які законодавчі акти унормовують рівні права та можливості жінок і чоловіків?

8. Що таке мейнстрімінг?
9. Назвіть світові тенденції сучасної гендерної політики.
10. Як упроваджується концепція мейнстрімінгу в скандинавських країнах?
11. Чи є в системі органів державної влади стратегії цілеспрямованого впровадження гендерних підходів?
12. Які на сьогодні існують проблеми впровадження гендерної політики в Україні?
13. Запропонуйте шляхи вирішення проблем впровадження гендерної політики в Україні.

Завдання для самостійної роботи до розділу 6

1. Назвіть гендерні бар'єри для жінок у сфері державної служби в Україні, проранжуйте їх з точки зору вагомості (поставивши на перше місце найбільш вагому, на Ваш погляд) та запропонуйте заходи щодо покращення цієї ситуації.

Перешкоди для жінок у сфері державної служби	Вагомість перешкоди	Заходи, що мають на меті покращити ситуацію щодо просування жінок по службі
1.		1.
...		...

2. Проаналізувати Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків".

3. Визначити напрями впровадження положень закону в діяльність органів державної влади на кожному рівні ієрархії: від вищих до нижчих щаблів влади.

4. Обговорити отримані результати та підготувати пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері впровадження гендерної політики.

5. Чи встановлена світовим законодавством правова відповідальність за порушення тендерного законодавства і яка саме?

6. У чому полягає головна мета правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків?

7. Які законодавчі акти унормовують рівні права та можливості жінок і чоловіків?

8. Гендерна політика Японії.

9. Гендерна політика Скандинавських країн.

10. Гендерна політика Канади.

11. Шляхи розв'язання проблем нормативно-правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні.

12. Діяльність органів державної влади у сфері впровадження гендерної політики.

13. Розвиток жіночого руху в Україні як передумова становлення гендерної політики.

14. Головні тенденції гендерної політики в системі державного управління.

15. Упровадження гендерних стратегій у країнах ЄС.

16. Упровадження гендерних стратегій у Скандинавських країнах.

17. Упровадження гендерних стратегій у країнах СНД.

18. Упровадження гендерної політики в діяльності органів державної влади.

19. Стратегія гендерної політики в Україні.

Напрями магістерських робіт до розділу 6

1. Гендерний вимір кадрового забезпечення державної служби в Україні.
2. Механізми реалізації гендерної політики в системі державної служби України.
3. Шляхи розв'язання проблем нормативно-правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні.
4. Діяльність органів державної влади у сфері впровадження гендерної політики.

Список використаних джерел до розділу 6

1. *Борохов Э.* Энциклопедия афоризмов: мысль в слове / Э. Борохов. - М. : ООО "Изд-во АСТ", 2003. - 714 с.
2. Вісник СЕВДТУ. Політологія : зб. наук. пр. - Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2008. - Вип. 91.
3. Впровадження гендерних підходів у діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : практикум / за заг. ред. І. В. Розпутенка, Н. В. Грицяк, О. І. Кулачек [та ін.]; ПРООН, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Ін-т підвищення кваліфікації керів. кадрів. - К. : К.І.С., 2003. - 100 с.
4. Гендерна рівність. Аналіз стану справ в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://v-perspektyvy.com.ua>
5. Гендерная политика в Украине [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://h.ua/story/56941>
6. Гендерні аспекти державної служби : монографія / М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василевська, О. Іваницька ; за заг. ред. Б. Кравченка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 335 с.
7. Гендерное равенство в скандинавских странах: случай Финляндии. Надруковано Шведським інститутом. Березень 2008 р. УК 82. - Режим доступу : <http://norse.ru/society/sweden/gendernaja-politika.html>
8. Герман здивована заявою Литвина про українську традицію ставлення до жінки [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://news.bigmir.net/ukraine/537536-German-zdivovana-zayavou-Litvina-pro-ukrainsky-tradicii-stavlennya-do-jinki>
9. *Гонюкова Л.* Гендерні підходи до державної політики та управління. На допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців / Л. Гонюкова. - К., 2009. - 28 с.
10. *Грабовська І.* Джерельні підвалини дослідження паритетної (гендерної) демократії: український і світовий контекст [Електронний ресурс] / І. Грабовська // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Українознавство. - 2007. - № 11. - Режим доступу: http://papers.univ.kiev.ua/ukrainoznavstvo/articles/Sources_grounds_of_the_investigation_Paritet_democracy_Gender_democracy_Ukrainian_add_World_context_12970.pdf
11. *Грабовська І.* Досвід становлення суспільства паритетної демократії в сучасній Україні: досягнення, проблеми, перспективи / Ірина Грабовська // Гендерна освіта - ресурс розвитку паритетної демократії : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 27-29 квіт. 2011 р. - Тернопіль : [б. в.], 2011. - С. 25-28.
12. *Грицяк Н. В.* До проблеми моніторингу гендерної чутливості як основи гендерної культури державних службовців / Н. В. Грицяк // Розвиток культурного потенціалу державного управління в Україні : наук. пр. - Житомир : [б. в.], 2002. - С. 225-240.
13. *Грицяк Н. В.* Міжнародна методологія вимірювання гендерної рівності / Н. В. Грицяк // Статистика України. - 2004. - № 3. - С. 41-45.
14. *Грицяк Н.* Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / Наталя Грицяк. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 384 с.
15. Гендерна політика в системі державного управління : підручник / [М. М. Білинська, Л. В. Гонюкова, Л. О. Воронько та ін. ; за заг. ред. М. М. Білинської]. - К. ; Запоріжжя : Друк. світ, 2011. - 132 с.
16. Гендерні аспекти державної служби : монографія / [М. І. Пірен, Н. В. Грицяк, Т. Е. Василевська, О. М. Іваницька] ; за заг. ред. Богдана Кравченка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 336 с.
17. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.gender.ru/pages/library/books/pdf/rol/part3.pdf/>
18. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.sweden.se/ru/Start/Work-live/Facts/Gender-equality-in-Sweden/>
19. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.
20. *Кобелянська Л.* 50/50: сучасне гендерне мислення : словник / Л. Кобелянська, Т. Мельник. - К. : К.І.С., 2005. - 280 с.

21. Коментар до Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків". - Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. - 168 с.
22. Комплексный подход к проблеме равенства между женщинами и мужчинами: концептуальные рамки, методология и ознакомление с "позитивным опытом": Заключительный доклад о деятельности группы специалистов по вопросу о комплексном подходе к проблеме равенства женщин и мужчин (EG-S-MS) / (пер. с англ.), Страсбург, май 1998 г., 129 с.; доклад четвертой всемирной конференции по положению женщин: Организация Объединенных Наций, Пекин, 17 октября 1995 г., 202 с. - Режим доступа : http://www.gender.net.ua/ukr/index.php?categoryid=2&id_control=2&id_control_0=11&id_control_1=13&id_prod_=2&s=&
23. Кулачек О. Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : [монографія] / Ольга Кулачек. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - 304 с.
24. Мельник Т. М. Творення суспільства гендерної рівності: міжнародний досвід. Закони зарубіжних країн з гендерної рівності / Т. М. Мельник. - 2-ге допов. вид. - К. : Стилос, 2010. - 440 с.
25. Міжнародний досвід державного забезпечення рівності жінок та чоловіків : матеріали міжнар. конф. (Київ, 30 черв. - 1 лип. 2003 р.). - К. : Логос, 2003. - 213 с.
26. Нієманіс А. Впровадження гендерних підходів : практ. посіб. / А. Нієманіс; пер. з англ. М. Корчинська ; ПРООН. - К. : К.І.С., 2001. - 142 с.
27. Організаційні та правові елементи інституційного механізму забезпечення гендерної рівності в Україні. - Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. - 140 с.
28. Основи демократії : підручник / за заг. ред. А. Колодій. - Львів : Астролябія, 2009. - 832 с.
29. Основні цінності сучасної демократії // Основи політології : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. П. Щедрова, Ф. В. Барановський, О. В. Новакова та ін. - Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. - Режим доступа: <http://politics.ellib.org.ua/pages-3357.html>
30. Пекінська декларація: прийнята на четвертій всесвітній конференції зі становища жінок 15 верес. 1995 р. документ 995_507, редакція від 15.09.1995 [Електронний ресурс]. - Режим доступа : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_507
31. Смоляр Л. О. Минуле заради майбутнього. Жіночий рух Наддніпрянської України другої половини ХІХ - поч. ХХ: сторінки історії / Л. О. Смоляр. - Одеса : [б. в.], 1998. - 408 с.
32. Цілі розвитку тисячоліття [Електронний ресурс]. - Режим доступа : <http://www.ukraine2015.org.ua/about>
33. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна : аналіт. доп. / авт. кол. : Ю. Андрійченко, Р. Дорошевич, Л. Мусіна та ін. ; М-во економіки та з питань європ. інтеграції. - К. : ПП "Кантрі Лайф", 2003. - 23 с.
34. Электрон. текстовые данные [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.delukr.ec.europa.eu/page46098.html>
35. Bec T. Quick to Using Gender-Sensitive Indicators / T. Bec // Gender Management system series. - Commonwealth Secretariat Marlborough House Pall Mall. - London : SWIY SHX, United Kindom, 1999. - 50 p.

РОЗДІЛ 7. ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: професіоналізація, інтелектуальний капітал, людський капітал, соціальний капітал, організаційний капітал, принципи професіоналізації державної служби, форми та функції професіоналізації, цикли професійного життя особи, структура управління процесами професіоналізації державної служби, розвиток персоналу, методологія оцінки потреб в кадровому забезпеченні, модель робочого місця, система неперервного професійного навчання, моніторинг професійного розвитку державних службовців.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
3. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
4. Біла книга національної освіти України / Т. Ф. Алексєєнко, В. М. Аніщенко, Г. О. Балл (та ін.) ; за заг. ред. акад. В. Г. Кременя ; НАПН України. - К. : Інформ. система, 2010.
5. Наукові засади та шляхи забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наук. розробка / за заг. ред. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2011. - 44 с.
6. Вища освіта України і Болонський процес : навч. посіб. / [М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук та ін.] ; за ред. В. Г. Кременя. - Тернопіль : Навчальна книга-Богдан, 2004. - 384 с.

7.1. Взаємозв'язок професіоналізації та кадрової політики

Розвиток трудової діяльності людини, набуття нею професійного характеру, поява професій, спеціальностей і, як наслідок, виникнення професійної структури суспільства, феномену професійної культури, технологій та механізмів включення людини у сферу професійної праці, формування професіоналізму людини, управління професійними знаннями та досвідом об'єднується таким поняттям, як професіоналізація.

У його змісті відображається процес набуття діяльністю професійного характеру (професіоналізація праці), а людиною - оволодіння професією (професіоналізація особистості), а також виникнення соціальних інститутів, покликаних надавати допомогу людині у становленні її як професіонала (система професіоналізації персоналу).

Загальні закономірності професіоналізації людської діяльності у глобалізованому світі знаходять викристалізований прояв у сфері публічного управління. Управлінська праця в цій сфері однією з перших зажадала від людини розуму, таланту, величезного обсягу знань. Ця сфера діяльності в суспільстві динамічно нарощує спеціальні вимоги до тих, хто претендує на право управління справами суспільства, його інститутами, а також на заняття іншими численними видами праці в державній службі.

Із професіоналізацією як результатом керованого процесу включення людини у сферу професійної праці слід пов'язувати темпи суспільного розвитку.

Професіоналізація генетично пов'язана, з одного боку, з діяльністю, а з другого - з кадровою політикою і виступає сполучною ланкою між ними. Вони взаємодоповнюють одна одну, виконують властиві їм функції, але водночас мають і певний рівень самостійності.

Професіоналізація відображає ті процеси, які породжені розвитком і поділом праці, набуттям нею професійного характеру.

Кадрова політика тісно пов'язана з процесами якісної зміни змісту і характеру трудової діяльності людини. Її поява зумовлена ними, а в остаточному підсумку вона націлена на те, щоб забезпечити розумне використання всього багатства людських можливостей і професійних здібностей з урахуванням досягнутого рівня розвитку та поділу суспільної праці.

У зміст кадрової політики має входити розвиток професійних видів людської діяльності, розвиток соціальних інститутів, що забезпечують і реалізують функції державного управління, програмування і планування на основі вивчення управлінської праці виникнення нових професій і спеціальностей та визначення тенденцій розвитку систем професійної освіти, випереджальної перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, структури всього освітньо-професійного комплексу суспільства і різних форм професійного розвитку людини. Потреба в цьому продиктована насамперед інтересами державного управління, оскільки саме державі суспільство делегувало право створювати умови для свого динамічного розвитку.

І професіоналізація, і кадрова політика стикаються в одній предметній сфері - формуванні необхідних професійних здібностей людини, управлінні інтелектуальними ресурсами суспільства та їх раціональному використанні.

Кадрова політика має забезпечити формування, запас, необхідний рух і ефективне використання інтелектуальних ресурсів суспільства, а з точки зору сучасного підходу управління знаннями - інтелектуальним капіталом.

Визначення

Інтелектуальний капітал складається із запасу і руху корисних для суспільства знань. Ці знання можна розглядати як нематеріальні ресурси суспільства, які разом із матеріальними забезпечують конкурентоспроможність суспільства в глобалізованому світі.

Інтелектуальний капітал складається з трьох елементів:

- людського капіталу - знань, умінь і здібностей працівників організації;
- соціального капіталу - запасів і переміщень знань, що виникають завдяки взаємовідносинам і комунікаціям усередині і поза організацією;
- організаційного капіталу - інституціалізованих знань, якими володіє організація і які зберігаються в базах даних, інструкціях тощо.

Така трикомпонентна концепція інтелектуального капіталу вказує на те, що хоча знання виробляють, зберігають і використовують окремі люди (людський капітал), ці знання поширюються шляхом взаємодій між людьми (соціальний капітал), у результаті чого створюється інституціалізоване знання, яким володіє організація (організаційний капітал). Зрозуміло, що саме знання, навички та здібності окремих людей є тією цінністю, через яку увага кадрової політики зосереджується на способах залучення, утримання, розвитку та підтримання людського капіталу. Однак ефективність організації залежить і від успішного використання людського капіталу співробітників, який необхідно розвивати, засвоювати і яким необхідно обмінюватися (управління знаннями), щоб сформувати організаційний капітал.

Основна мета державної кадрової політики управління персоналом зводиться до того, щоб забезпечити досягнення цілей суспільства внаслідок професіоналізації персоналу, який це зможе зробити і сьогодні, і в майбутньому.

Актуальність професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування зумовлена необхідністю забезпечення результативної (надання необхідних і гарантованих за якістю державних послуг юридичним і фізичним особам) та ефективної (науково обґрунтована структура й чисельність штатного персоналу органу) діяльності органів державної влади.

Визначення

Для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування **під їх професіоналізацією** можна розуміти "сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує формування, виявлення та розвиток здібностей особи", надання їй допомоги в професійному самовизначенні та професійній самоідентифікації", у застосуванні та формуванні професійного досвіду.

Особливості управлінської праці персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюють необхідність запровадження інституціональних засад професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Вони передбачають розвиток та удосконалення науково-дослідного, нормативно-правового, науково-методичного, організаційного, ресурсного та управлінського забезпечення формування та реалізації державно-службових відносин.

Найважливішим інститутом професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є система професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Інституціональні засади професіоналізації державної служби та місцевого самоврядування мають забезпечити професійну орієнтацію та професійну підготовку громадян, їх професій-

* Система професіоналізації персоналу являє собою таку сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених соціальних інститутів, яка забезпечує виявлення здібностей особи, надання їй допомоги при виборі професії, формування та раціональне використання її професійного досвіду.

** Професійне самовизначення - вибір особою сфери діяльності, професії.

*** Професійна самоідентифікація - самооцінка відповідності своїх здібностей, потенційних можливостей, рис характеру вимогам до певної сфери діяльності, професії, посади.

ний систематичний (на весь період професійної діяльності) відбір (за критеріями відповідності професійних та інших якостей особи потребам виконання завдань і функцій посади), післядипломну освіту протягом усього періоду перебування на службі.

Професіоналізація державної служби має базуватися на таких принципах:

- рівність соціальних можливостей прийому та просування по службі;
- спадкоємність, послідовність та неперервність оновлення кадрового потенціалу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- систематичний контроль за професійним і моральним зростанням державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- підконтрольність і підзвітність у плануванні кар'єри державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- висока мобільність кадрів між політичною і виробничою сферами, з одного боку, і державною службою і службою в органах місцевого самоврядування - з другого;
- стабільність кадрового корпусу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Вирішення завдання формування концептуальних засад державної кадрової політики у сфері професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування потребує створення системи стійкого професійного розвитку персоналу органів державної влади шляхом введення неперервної професійної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Професіоналізація державної служби включає:

- поступову і планомірну зміну пропорцій у кадровому складі державних службовців з метою досягнення стану, коли більшість державних службовців і осіб місцевого самоврядування буде мати професійну освіту в галузі державного управління;
- цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління;
- оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління та державної служби, держави і суспільства в цілому;
- проведення незалежної оцінки рівня фахової підготовленості та ділових якостей кандидатів на посади державних службовців і державних службовців у процесі просування по службі;
- поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування забезпечується розвитком та удосконаленням процесів залучення та утримання (з урахуванням конкурентоспроможності служби на ринку праці) на службі найбільш кваліфікованих фахівців, а також створенням необхідних і достатніх умов для професійно-кваліфікаційного зростання особи протягом усього періоду перебування на службі.

Забезпечення професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування має базуватися на циклах професійного життя особи (професійне самовизначення, професійне навчання, професійна самоідентифікація, застосування та формування професійного досвіду) та інституціональних елементах професіоналізації праці.

Вони включають:

- професійну орієнтацію, що має проводитися не тільки серед дорослого населення, а й насамперед серед молоді;
- професійну підготовку та післядипломну освіту державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та претендентів на зайняття цих посад;
- систему систематичного професійного відбору протягом усього періоду перебування на службі (удосконалення системи атестації, щорічних оцінок державних службовців, запровадження системи просування по службі на підставі професійних досягнень, оцінки надання послуг юридичним і фізичним особам тощо);
- запровадження широкого спектра видів кадрового резерву на посади державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- розробку та впровадження системи незалежного оцінювання професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, профілів компетентності цих посад, відповідного методичного забезпечення;
- успадкування (оволодіння, отримання) професійного досвіду державної служби та місцевого самоврядування;

- інституалізацію механізму накопичення та використання професійного досвіду;
- створення системи активного залучення професіоналів - державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування - до професійного навчання, тобто створення системи гарантованого державою використання досвіду;

- послідовне формування результативної, авторитетної та корисної для суспільства еліти.

Наведені механізми потребують *управління процесами професіоналізації державної служби та місцевого самоврядування*. Вони складаються з:

- проведення професійної орієнтації молоді (випускників шкіл, вищих навчальних закладів) і серед дорослого населення;
- професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

• розвитку та удосконалення системи планування кар'єри та систематичного професійного відбору протягом усього періоду перебування на службі (удосконалення системи атестації, щорічних оцінок державних службовців, запровадження системи просування по службі на підставі професійних досягнень, оцінки надання послуг юридичним і фізичним особам тощо);

- запровадження широкого спектра видів кадрового резерву на посади;

• створення та впровадження системи гарантованого державою успадкування та використання професійного досвіду (у тому числі через використання звільнених працівників вищих рангів на посадах радників, консультантів);

- послідовного формування результативної, авторитетної та корисної для суспільства еліти.

Їх реалізація конкретизує завдання та функції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також визначає певні освітні структури, що представлено в табл. 7.1.

Таблиця 7.1

Структура управління процесами професіоналізації державної служби та місцевого самоврядування

№ з/п	Процес	Виконавці	Державний замовник	Функціональне управління та контроль
1	2	3	4	5
1	Проведення професійної орієнтації молоді	Кадрові служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи
2	Професійне навчання еліти	НАДУ, акредитовані вищі та інші навчальні заклади системи МОН*	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби
3	Професійна підготовка	Регіональні інститути НАДУ, вищі навчальні заклади системи МОН	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи
4	Професійна перепідготовка	Регіональні інститути НАДУ, вищі навчальні заклади системи МОН	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування
5	Підвищення кваліфікації	Регіональні інститути НАДУ, вищі навчальні заклади системи МОН, заклади післядипломної освіти, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування

* МОН - Міністерство освіти і науки України.

1	2	3	4	5
6	Планування кар'єри та систематичний професійний відбір	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, територіальні органи центрального органу виконавчої влади з питань державної служби (у межах формування стратегічного кадрового резерву)	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи
7	Система успадкування та використання професійного досвіду	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, територіальні органи центрального органу виконавчої влади з питань державної служби	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Центральний орган виконавчої влади з питань державної служби, його територіальні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 17 Закону України "Про вищу освіту" від 17 січня 2002 р. № 2984-III "управління у галузі вищої освіти у межах їх компетенції здійснюється: ...іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади".

При цьому завдання і функції центрального органу виконавчої влади з питань державної служби щодо організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідають положенням ст. 10 та ч. 2 ст. 18 Закону України "Про вищу освіту".

Підсумовуючи, зазначимо, що професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування:

- потребує удосконалення законодавчого, нормативно-правового, організаційного, методичного забезпечення, формування та використання кадрового потенціалу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- має охоплювати всі цикли професійного життя особи: професійне самовизначення, професійне навчання, професійну самоідентифікацію, застосування та формування професійного досвіду. Це потребує перегляду завдань і функцій центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його територіальних підрозділів та їх конкретизації для кадрових служб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

- має охоплювати всі інституціональні елементи проходження служби: прийом на службу на конкурсній основі з незалежним оцінюванням професійної придатності особи до зайняття певної посади та врахування результатів професійної підготовки; щорічну оцінку результатів професійної діяльності; атестацію; просування по службі за результатами оцінювання професійних досягнень і післядипломної освіти;

- передбачає розробку нового нормативно-правового забезпечення, що базуватиметься на стандартах єдиного європейського адміністративного простору, а також сучасних досліджень у цій сфері;

- неможлива без запровадження системи систематичного професійного відбору протягом усього періоду перебування на службі та широкого спектра видів кадрового резерву на посади державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- потребує адаптації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування до вимог загальноєвропейської системи вищої освіти, названої Зоною європейської вищої освіти, а також - конкретизації структури вищої та післядипломної освіти для працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- передбачає удосконалення функціонування спеціалізованих навчальних закладів і широкое залучення вищих навчальних закладів IV рівня акредитації та галузевих інститутів післядипломної освіти;

- зумовлює централізацію та концентрацію управління системою професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

7.2. Розвиток персоналу як засіб забезпечення результативності та ефективності державної служби

Визначаючи стратегічні пріоритети у сфері роботи з персоналом, прийнято оперувати терміном "стратегія розвитку персоналу" (HR-стратегія). Таким чином, можна розглядати розвиток персоналу державної служби на стратегічному рівні і вважати, що він є основою реалізації стратегії розвитку держави, органів влади та місцевого самоврядування. Розвиток персоналу - запорука результативності та ефективності державної служби, оскільки сукупність знань, умінь, навичок державних службовців дає синергетичний ефект, завдяки якому примножуються результати діяльності всього персоналу. На розвиток персоналу впливають такі чинники: зміни в зовнішньому (інтеграція і глобалізація, технологічні зміни, правові та економічні новації тощо) і внутрішньому середовищі (нові процеси, нові вимоги до професійно-кваліфікаційного рівня персоналу в межах Національної рамки кваліфікації, вимоги до рівня компетентності службовця та в межах профілю компетенцій) організації. Розвиток персоналу - складний процес, елементами якого є освіта, навчання і розвиток. Підходи до розвитку персоналу, його форми і методи повинні бути найбільш ефективними для формування персоналу, професійно-кваліфікаційні характеристики якого відповідають компетентнісним і національним кваліфікаційним вимогам.

Визначимо сутність складових категорій "розвиток персоналу", таких як "освіта", "навчання" і "розвиток" (рис. 7.1).

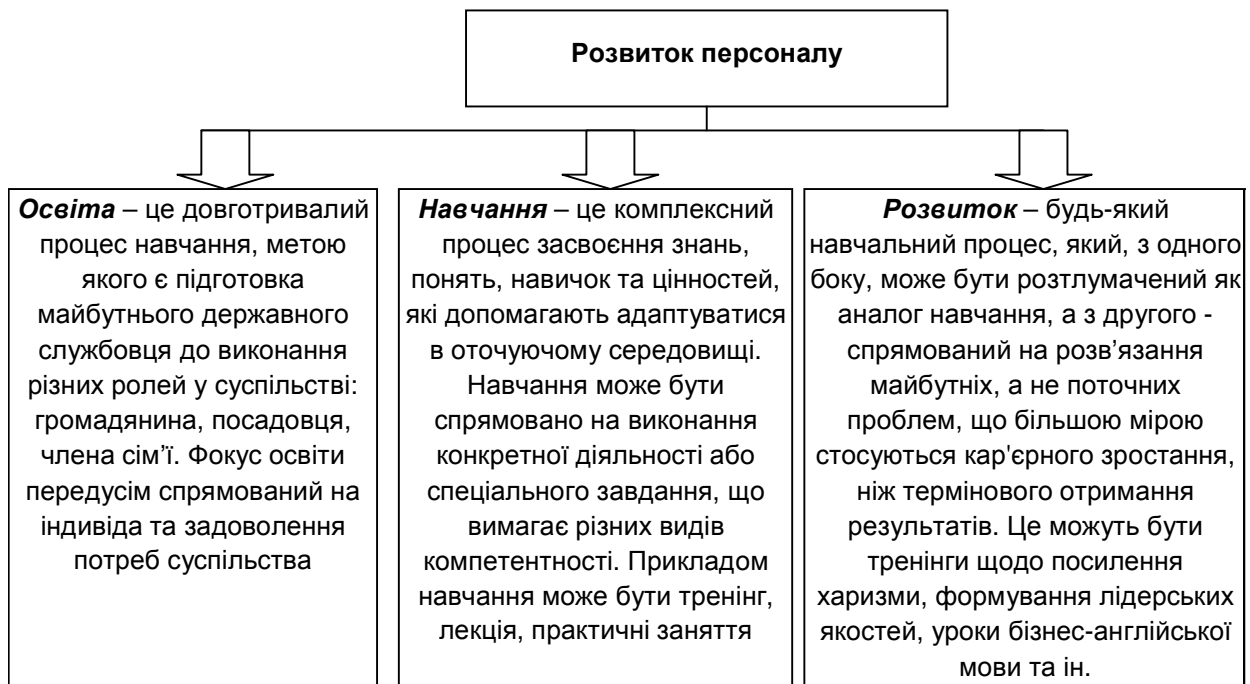


Рис. 7.1. Складові поняття "розвиток персоналу"

Різноманітні підходи до трактування поняття "розвиток персоналу" подані в табл. 7.2.

Таблиця 7.2

Сутнісна характеристика поняття "розвиток персоналу"

Автори	Визначення
1	2
О.Амосов	Розробка заходів з професійного розвитку, сприяє розвитку особистості, зростанню професіоналізму та компетентності, кар'єрному просуванню й усвідомленню державними службовцями своєї провідної ролі в процесі досягнення мети забезпечення соціально-економічного розвитку держави
М.Армстронг	Зростання або реалізація здібностей і потенціалу особистості за допомогою навчання та здобуття освіти
М.Беляцький	Центральна сфера діяльності менеджменту персоналу, заснована на навчальних процесах, які управляються і фінансуються тим суб'єктом господарювання, для якого ці навчальні процеси призначені

1	2
Н.Гавкалова, Н.Маркова	Один з елементів системи роботи з персоналом, який передбачає здійснення кількісних і якісних перетворень, що стосуються: підвищення професійно-кваліфікаційного рівня, кар'єрного зростання, ступеня адаптованості і професійної орієнтації до певних умов господарювання, рівня мотивації; проведення оцінки та сертифікації персоналу; формування ефективної організаційної культури
М.Мурашко	Включає підвищення кваліфікації та перепідготовку, планування кар'єри, формування та підготовку кадрового резерву
Ю.Одегов	Якісні зміни, які виражаються в новій поведінці, стані, з новими цілями та функціями, професійно-кваліфікаційними і комунікаційними параметрами
Ф.Хміль	Фундаментальна складова загального процесу управління персоналом, інтегрально пов'язана з розвитком державної служби і формуванням професійних кар'єр посадовців

На рис. 7.2 подані елементи системи розвитку персоналу, які відображують сутність визначення поняття "розвиток персоналу".



Рис. 7.2. Елементи системи розвитку персоналу

Відповідно до п. 3 Положення про професійну підготовку кадрів розрізняють такі види професійного навчання персоналу, як первинна професійна підготовка робітників, перепідготовка робітників, підвищення кваліфікації робітників, підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців, до яких відносимо державних службовців (рис. 7.3).

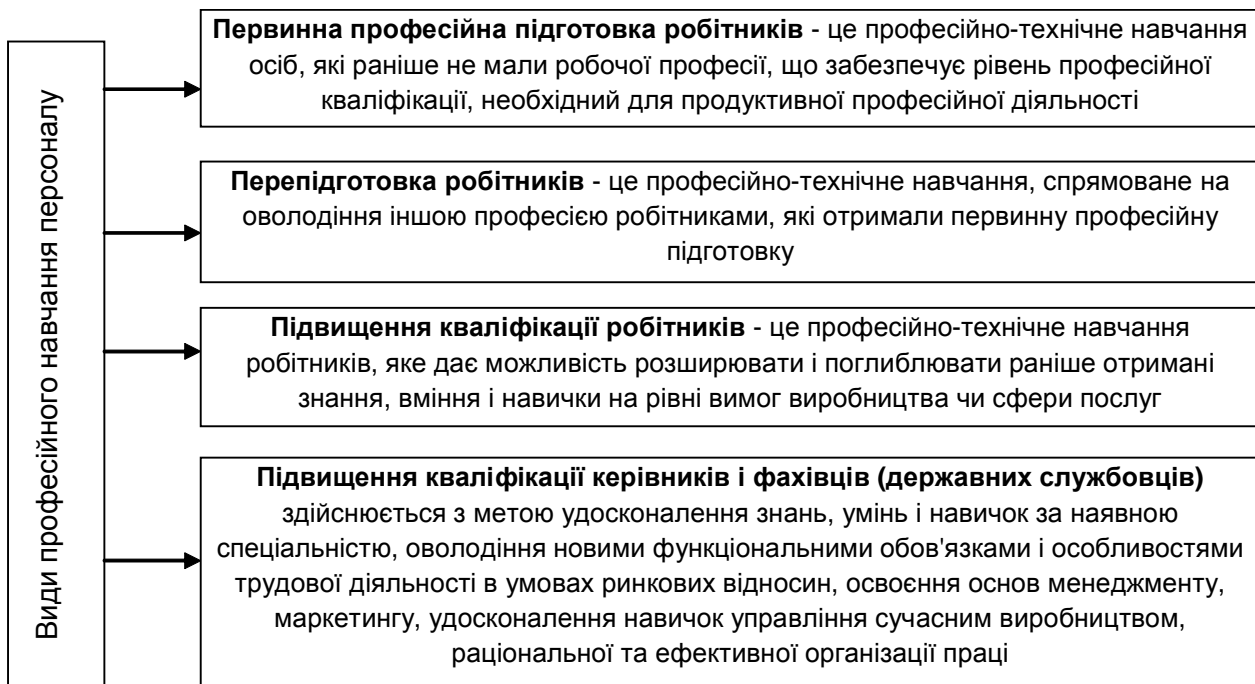


Рис. 7.3. Види професійного навчання персоналу

Важливість професійного розвитку персоналу пояснюється низкою факторів (рис. 7.4).

У 1909 р. німецький вчений Г.В.Оствальд на основі дослідження творчих біографій великих учених виявив, що високих результатів домоглися люди з різними і навіть протилежними типами характеру. При цьому деякі з них за проявами свого характеру сприймалися як люди пересічні. Виходячи з цього він сформулював гіпотезу, що потрібно виявляти не те, які риси характеру кращі для досягнення високих результатів, а те, які умови сприяють найбільшою мірою досягненню цих результатів. У контексті розвитку персоналу ця гіпотеза може бути перефразована таким чином: в умовах зростання обсягу творчих завдань у праці керівництву слід уникати уніфікованих способів організації та мотивації праці та більше дбати про індивідуальний підхід, створюючи тим самим для кожного з них найбільш сприятливі умови.

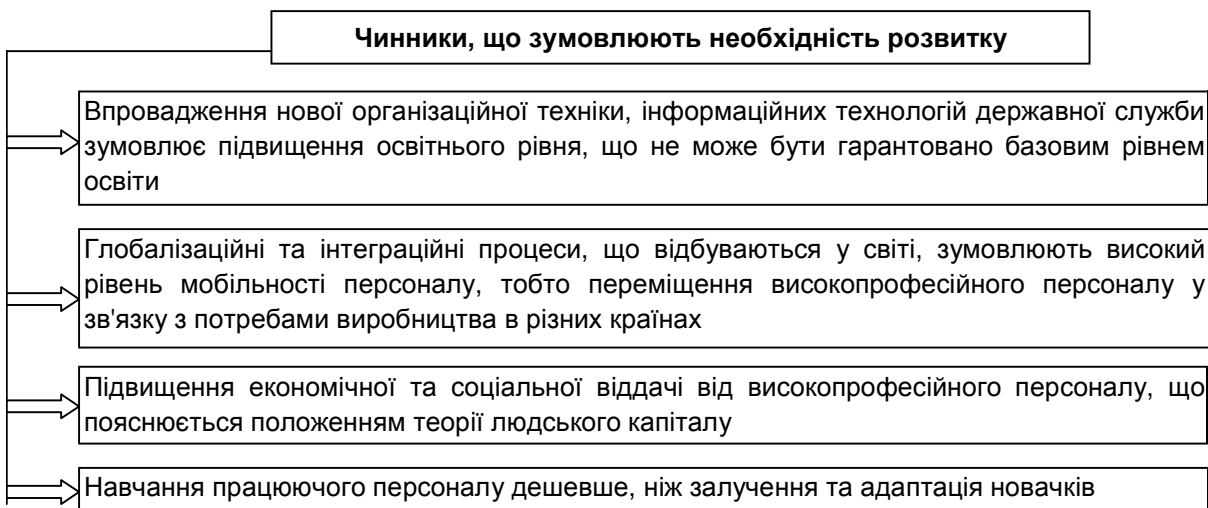


Рис. 7.4. Чинники, що зумовлюють необхідність розвитку персоналу

Розвиток персоналу - центральна сфера діяльності менеджменту персоналу. Розвиток персоналу означає здатність:

- співробітника усвідомити необхідність регулярного навчання, щоб відповідати зростаючим вимогам державної служби;
- колективу усвідомити необхідність командного або групового управління за активної участі всього персоналу, а не тільки керівників;
- організації усвідомити вирішальну роль кожного співробітника і необхідність розвитку його потенціалу;
- держави використовувати людський та інтелектуальний капітал, що формується в процесі розвитку персоналу з метою забезпечення соціально-економічного розвитку в різні періоди життєдіяльності соціуму.

Структура цілей і завдань розвитку персоналу наведена в табл. 7.3.

Таблиця 7.3

Структура цілей і завдань розвитку персоналу державної служби

Цілі розвитку	Завдання	Особистість	Група
Стратегічні	Покращення адаптаційних здібностей та розвиток інноваційних якостей	Поглиблення і розширення персональної безпеки і стабільності. Розвиток потенціалу особистості	Розвиток кадрового потенціалу команди як аспекту групового управління
Оперативні та тактичні	Удосконалення професійних знань і здібностей. Традиційна робота з персоналом, його навчання	Орієнтація співробітників на професійну кар'єру всередині організації. Розвиток творчого потенціалу особистості	Розвиток персоналу відповідно до змін в організації (організаційний розвиток співробітників)

Компетентнісний підхід, який останнім часом набуває усе більшої популярності серед теоретиків та практиків управління, опирається на положення різноманітних підходів та концепцій, спрямованих на ефективне функціонування державної служби. Набуття компетентностей зумовлюють якість безперервної освіти, яка має супроводжувати державного службовця протягом усього періоду його діяльності.

Особливе місце компетентності посідають у ресурсному підході, згідно з яким процес стратегічного управління має будуватися на дослідженні ресурсної бази, виявленні теперішніх та потенційних спроможностей державної служби, здатних забезпечити перехід від традиційного управління до NPM (New Public Management, завдяки якому будується ринкова модель у межах державної служби, а державний службовець виступає як публічний менеджер) та Good Governance (наповнює концепцію державного управління соціальною та гуманітарною складовими; формує новий підхід до сприйняття й розуміння необхідності самоуправління, яке має відповідати не лише вимогам ефективності, а й бути відкритим, доступним, підзвітним, підконтрольним та чутливим до вимог громадян, їх потреб та прохань).

Як відзначають Л.Д.Гітельман і А.П.Ісаєв, компетентність - це "укрупнена інтегрована одиниця аналізу професійної діяльності, що має практично орієнтовану спрямованість". Разом з тим компетенції - це "коло проблем, сфера діяльності, в якій дана людина має знання і досвід; сукупність повноважень, прав і обов'язків посадової особи". І.В.Іванова визначає компетенцію як те, що людина, яка працює за певною спеціальністю, повинна вміти робити.

В ідеалі поняття компетентності об'єднується з поняттям кваліфікації. Кваліфікована людина завжди компетентна тоді, коли працює за кваліфікаційними стандартами, причому "компетентність завжди є актуальним проявом компетенції".

Компетенції можуть включати особливості людини, навички, інтереси, мотивацію і проявляються за допомогою моделі поведінки, необхідної для ефективного виконання роботи. При розгляді компетенції робочого місця оцінюються вимоги до кваліфікаційних характеристик працівника, які є основою для виконання посадових обов'язків.

Компетентність персоналу - сукупність знань, умінь і навичок, визначених заданістю ситуації і місцем роботи.

Г.Хемел, К.Прахалад розкривають сутність поняття "компетенція" через три категорії: знання, ноу-хау, відносини. Знання охоплює доступ до даних, здатність до їх сприйняття та об'єднання в системи, що розвиваються з часом. Ноу-хау стосується здатності діяти конкретним способом згідно з визначеними цілями та процесами, що розкривається в навичках та спроможностях. Відносини, зумовлені поведінкою та бажанням, є важливими частинами здатності окремої людини чи організації до досягнення будь-чого.

Компетенції державної установи - це невід'ємна складова стратегічних її активів, яка віддзеркалює комплекс колективного знання, досвіду та здатностей усіх працюючих державних службовців, що в поєднанні з унікальною технологією надає можливість створювати (підтримувати) конкурентні переваги та забезпечувати неповторну відмітність організації у сучасному ринковому оточенні.

Наведені твердження та ще багато інших дають змогу відмітити, що розрізняють компетенції організації (державні інститути) та компетенції персоналу (державні службовці). Компетенції неможливо розглядати окремо від компетентності та компетентнісного підходу. Вітчизняні вчені, зокрема О.Онопрієнко, пропонують власне бачення компетенцій та компетентнісного підходу, наводять приклади переліку ключових компетентностей, визначених та зафіксованих у відповідних нормативно-правових документах. В.Сороко, О.Оболенський досліджують проблему професійних стандартів та профілей компетентностей в системі державної служби, Н.Никало - компетентність державного службовця, Г.Кушнірова - види та рівні професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, Л.Гогіна - компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських службовців. Під компетентнісним підходом слід розуміти не лише знання, вміння, навички, набуті під час навчання (професійна підготовка, підвищення кваліфікації), а й знання, вміння й навички, які необхідні для роботи спеціаліста в певних умовах та за конкретних обставин. Компетентності мають зростати протягом професійної діяльності, що набуваються як за допомогою власного досвіду службовця, так і за обов'язкової умови існування безперервної освіти.

Спроможність державного службовця виконувати професійні обов'язки визначається:

- потенціалом, яким він володіє, прийшовши на державну службу;
- навчанням, яке він отримує під час роботи на державній службі;
- його фізичним та моральним станом, що залежить від низки факторів, у тому числі матеріальної винагороди;
- оцінкою, яку державний службовець отримує від керівника, як під час формальної атестації, так і під час щоденних настанов.

Таким чином, можемо виділити основні елементи, які в поєднанні формують компетенцію державного службовця. До них належать: знання, навички та спроможності, мотиви, а також властивості державного службовця, які зумовлюють його поведінку.

Елементи компетентності наведені в табл. 7.4.

Компетенція передбачає розробку і впровадження єдиних стандартів. Наприклад, у Великобританії використовується система національних професійних компетенцій для всіх професійних сфер. У кожній професії існує 5 рівнів NVQ: перший передбачає володіння основними навичками, а п'ятий - здатність виконувати найскладніші завдання. Компетентностям та компетенціям приділяється особлива увага у вітчизняних умовах, а складання моделей компетентностей і профілю компетенцій - одне з важливих завдань формування ефективно функціонуючого персоналу.

Таким чином, компетентність є проявом рівня розвитку персоналу, що, у свою чергу, веде до підвищення рівня конкурентоспроможності його на ринку, здатності швидко адаптуватися до мінливих умов посткризової ситуації за допомогою мобільного та креативного персоналу.

У цілому розвиток персоналу державної служби являє собою засіб посилення кадрового потенціалу та заохочення необхідних у майбутньому кадрових ресурсів. Він розглядається як похідна від філософії та місії державної установи і розробляється відповідно до її довгострокових цілей. У зв'язку з цим цілі розвитку персоналу формуються керівництвом. Одночасно вони повинні бути досяжними з точки зору співробітника і давати відчутні результати. Чітке визначення завдань, що стоять перед співробітником, є передумовою до розуміння вимог до нього і готовності підвищувати свій професійний рівень.

Складові компетентності та їх характеристика

Елементи компетентності	Характеристика
Загальні знання	Знання, отримані в результаті базової освіти та самонавчання
Професійні знання	Знання, отримані в професійній діяльності, що безпосередньо її стосуються
Професійні навички	Навички, необхідні для здійснення функціональних обов'язків, відповідних займаній посаді
Комунікативні навички	Навички: презентації та самопрезентації; ведення переговорів і ділового спілкування; роботи в команді; управління конфліктом
Управлінські навички	Самоефективність управління часом; навички: управління інформацією; планування; прийняття рішень; організації; управління процесом; творчості; адаптації до змін; управління стресом

Ґрунтуючись на тому, що на державній службі відбувається частково формування і більшою мірою акумулювання людського, інтелектуального і соціального капіталу, що генерується під впливом освіти, припустимо, що освіта в процесі формування персоналу відіграє менш істотну роль, ніж навчання чи розвиток. На засадах наведеного визначення поняття "навчання персоналу" наведемо класифікацію форм і розкриємо їх сутність.

Форми навчання персоналу - це види організаційної взаємодії учнів і слухачів у навчальних групах, окремих учнів або слухачів між собою, з викладачами в рамках тих чи інших видів занять. Вони мають логічно завершену організацію педагогічного процесу, якому властива систематичність і цілісність, саморозвиток, особистісний характер, постійність складу учасників, наявність певного режиму проведення.

Існуючі форми професійного навчання персоналу державної служби можуть бути об'єднані в такі дві групи (табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Форми професійного навчання персоналу державної служби

Навчання безпосередньо на робочому місці	Навчання поза робочим місцем
Інструктаж Учніство (копіювання) Ротація Наставництво Метод ускладнених завдань	Лекція Розгляд практичних ситуацій (кейсів) Ділові ігри Моделювання Тренінги Рольові ігри Самостійне навчання Відкрите навчання та ін.

Навчання на робочому місці характеризується безпосередньою взаємодією учня або слухача з роботою у звичайній виробничій ситуації. Характерною ознакою такої підготовки є те, що вона організовується спеціально для конкретної організації та лише для її персоналу. Навчання у межах організації може здійснюватися викладачами навчальних закладів.

Інструктаж - це роз'яснення і демонстрація прийомів роботи безпосередньо на робочому місці. Він може проводитися як працівником, який кваліфіковано виконує певні функції, так і інструктором виробничого навчання. Для інструктажу характерний нетривалий термін навчання, він спрямований на оволодіння конкретними операціями чи прийомами, що входять до професійних обов'язків учня або слухача.

Учнівство (копіювання) - це традиційна форма професійного навчання працівників, які, працюючи поряд із майстром, кваліфікованим фахівцем, опановують професію за допомогою копіювання дій. Ця форма застосовується і нині, причому не тільки для підготовки робітників, а й фахівців (лікарів, управлінців тощо).

Ротація - це форма самостійного навчання, за якою працівник тимчасово переводиться на нову роботу або посаду з метою оволодіння новими знаннями, вміннями та навичками, розширення кругозору. Для ротації характерний нетривалий термін навчання, вона використовується для підготовки працівників широкого профілю, які володіють кількома професіями.

Наставництво - це заняття досвідченого працівника з молодим робітником або фахівцем у процесі щоденної роботи. Наставник допомагає своїм вихованцям оволодівати секретами професійної майстерності, передовими методами праці, залучає молодь до технічної творчості. На Україні традиції наставництва невинувато забуті за період економічної кризи 1990-1999 рр. Водночас, наприклад, американські багатонаціональні компанії назначають наставників випускникам бізнес-шкіл із числа вищих керівників. Це сприяє підготовці висококваліфікованих кадрів.

Ускладнені завдання - це спеціальна програма робочих дій, що побудована за ступенем їх важливості, розширення обсягів завдань і підвищення їх складності. На завершальній стадії навчання учень чи слухач здатні вже самостійно виконувати виробничі завдання.

Професійне навчання на робочому місці більш ефективно для формування знань, умінь і навичок, необхідних для виконання поточних виробничих завдань, коли зміст навчання може бути пристосований до потреб організації. Економічно виправданим таке навчання є й тоді, коли організація має достатню кількість працівників з однаковими потребами у підготовці кваліфікованих викладачів чи інструкторів навчання.

Однак навчання безпосередньо на робочому місці в багатьох випадках неефективно для розвитку принципово нових знань, оскільки воно не дає можливості працівникові абстрагуватися від поточної ситуації на робочому місці та вийти за межі сталої трудової поведінки. Крім того, навчання поза робочим місцем може здійснюватися на навчально-методичному забезпеченні, якого немає на підприємстві, висококваліфікованими викладачами, які є лише в навчальному закладі. За таких умов більш придатні форми навчання поза робочим місцем.

Лекція - це традиційна форма навчання, в процесі якої відбувається монолог між викладачем і аудиторією, що сприймає навчальний матеріал на слух. У сучасних умовах лекція може бути записана на відео та показана багатьом групам слухачів. Це дає змогу зменшити витрати і підвищити ефективність навчального процесу. Лекція є ефективним засобом викладання великого обсягу теоретичного навчального матеріалу за відносно короткий термін навчання. Вона дає можливість сформулювати і запропонувати протягом одного заняття кілька нових ідей, зробити акценти на актуальних проблемах.

Разом з тим лекції мають обмежені можливості внаслідок того, що слухачі на ній є пасивними учасниками навчального процесу. Лекція не передбачає активних дій з боку слухачів, їх роль обмежується головним чином сприйняттям і самостійним оволодінням навчальним матеріалом. Тому лекції притаманна відсутність ефективного зворотного зв'язку між викладачем та аудиторією. Це знижує рівень засвоєння навчального матеріалу, не дає можливості лектору своєчасно вносити корективи в навчальний процес. Проведення проблемних лекцій і розгляд практичних ситуацій певною мірою дають змогу подолати слабкі сторони лекційного викладання навчального матеріалу.

Розгляд практичних ситуацій - це форма навчання, у процесі якої відбувається аналіз та групове обговорення конкретних виробничих ситуацій, що можуть бути виражені у вигляді опису, відеофільму тощо. Під час розгляду практичних ситуацій відбувається дискусія чи групове обговорення виробничої проблеми, в якій слухачі відіграють активну роль, а викладач регулює і контролює навчальний процес. Розгляд практичних ситуацій дає можливість слухачам ознайомитися з досвідом роботи інших організацій (зміст конкретної ситуації), а також сформувати вміння та практичні навички прийняття управлінських рішень, розроблення стратегії управління тощо.

Ефективне використання методу розгляду практичних ситуацій вимагає від слухачів певного рівня професіоналізму і теоретичних знань. Вони мають бути розвинуті на робочому місці або за допомогою інших методів навчання.

Ділові ігри - це колективна гра з використанням комп'ютерів, що передбачає розбір навчального матеріалу. У процесі навчання учасники гри одержують ролі у діловій ситуації та розглядають наслідки прийнятих управлінських рішень. Зазначений метод навчання найбільш наближений до реальної виробничої діяльності слухачів.

Перевага ділових ігор полягає в тому, що вони є моделлю реальної організації, дають змогу значно скоротити операційний цикл і тим самим продемонструвати слухачам, які кінцеві результати можуть мати їхні рішення та дії. Серед ділових ігор виділяють як глобальні (управління організацією), так і локальні (проведення ділових переговорів, підготовка бізнес-плану). Вони ефективні з погляду формування вмінь та практичних навичок (розроблення планів, організація нарад, переговорів тощо), а також при закріпленні таких поведінкових навичок, як задоволення потреб клієнтів, орієнтація на співробітництво.

Разом з тим ділові ігри менш ефективні в тих випадках, коли слухачам необхідно опанувати теоретичні знання або оволодівати новими спеціальностями. Ділові ігри вимагають витрат великих коштів на розроблення, значного обсягу навчального часу для проведення самої гри. Результативне здійснення ділової гри вимагає й наявності спеціально підготовлених для цих цілей викладачів.

Моделювання - це форма навчання, що передбачає відтворення реальних умов на робочому місці за допомогою тренажерів, макетів і т. ін.

Тренінг - це форма навчання, що передбачає участь слухача у групі з метою підвищення людської сприйнятливості та вдосконалення умінь взаємодії з іншими людьми. Заняття за вказаною формою навчання проводиться за участі практичного психолога, профконсультанта.

Рольові ігри (моделювання рольової поведінки) передбачають, що слухач ставить себе на чие-небудь місце з метою одержання практичного досвіду роботи (здебільшого в міжособистісному спілкуванні) й одержує підтвердження щодо правильності своєї поведінки (як правило, через фільми).

Самостійне навчання є найбільш доступним методом навчання для персоналу організації. Для його здійснення не потрібні ні викладачі, ні навчальні приміщення, ні визначений час навчання, оскільки слухач вчиться там і тоді, коли йому зручно. Разом з тим підприємства можуть одержати суттєву користь від самостійного навчання персоналу за умови розроблення та надання слухачам сучасних навчальних засобів: аудіо- і відеокасет, підручників, навчальних посібників тощо.

Перспективними формами навчання персоналу на державній службі є підготовка за модульною системою та відкрите навчання.

Упровадження *модульної системи навчання* передбачає таку форму підготовки, яка не має чіткої регламентації щодо тривалості навчання і може розглядатися як заняття-блок. Це заняття містить такі етапи: самостійне вивчення слухачем навчального матеріалу відповідно до його індивідуального плану; самостійне відпрацювання професійних умінь та навичок відповідно до письмового інструктивного матеріалу; тестування, що забезпечує перевірку рівня засвоєних теоретичних знань, умінь і оволодіння практичними навичками.

Відкрите навчання - це форма навчання, за якої слухач і викладач-консультант (тьютор) розділені в часі та просторі, двосторонні навчальні контакти здійснюються з переважним використанням інформаційно-комунікативних систем. Вони надають можливість слухачеві оволодіти навчальною програмою в результаті самоосвіти, незалежно від віку, місця проживання, термінів та періоду навчання. Головними компонентами пізнавальної діяльності слухачів є їх самостійність у визначенні змісту, форм, методів і режиму занять.

Перспективним видом відкритого навчання для персоналу організацій є дистанційне навчання.

Дистанційне навчання - найбільш динамічно розвинутий вид професійного навчання. Це навчання на відстані з використанням ефективних інформаційно-комунікативних засобів доставки до слухачів навчального матеріалу. Воно відрізняється характером пізнавальної діяльності слухачів, здійснюється на основі самонавчання. Дистанційне навчання зорієнтоване на

забезпечення максимальної доступності і зручності, проводиться з урахуванням інтересів слухачів. Його розвиток дає змогу слухачам мати доступ до міжнародних професійних та кваліфікаційних стандартів.

Перспективною формою підготовки державних службовців у нашій країні може вважатися коучинг. **Коучинг** (від англ. coaching - тренувати, займатися репетиторством) - це діяльність з метою підвищення особистої результативності посадовців у відношеннях. У процесі своєї роботи державні службовці беруть участь у різних комунікаціях, і як будь-який вид діяльності, комунікації потребують підготовки, навичок проведення та наступного аналізу. Для керівника розробляється план занять, під час яких персональний коуч (тренер) проводить із керівником підготовчу та аналітичну роботу. Тренер не тільки допомагає керівнику підготуватися до будь-якої ситуації спілкування, але після значущої події проводить із ним заняття.

Безперервна освіта державного службовця, а отже, й розвиток його компетенцій, забезпечують ефективність управління в межах державної служби. Компетентнісному підходу в межах безперервної освіти необхідно приділяти значну увагу, про що йдеться в Концепції реформування Національної академії державного управління при Президентіві України (Указ Президента України від 9 грудня 2011 р. № 1110/2011). Зокрема, у процесі формування навчальних програм з підготовки державних службовців необхідно враховувати, що державній службі відводиться чільне місце в регулюванні всіх процесів у суспільстві, тому особливого значення набуває формування професійних компетенцій щодо:

- трактування й застосування державних та регіональних нормативно-правових актів з професійної діяльності, розробки проектів регіональних нормативно-правових актів щодо професійної діяльності;

- створення системи цінностей та етичних імперативів державних службовців;
- правового забезпечення державної служби та органів місцевого самоврядування;
- організаційно-правових основ протидії корупції;
- управління закупівлями для державних та місцевих потреб;
- формування лідерських і комунікативних якостей державних службовців та ін.

Досить важливо для безперервної та якісної підготовки державних службовців, щоб освітній процес здійснювався на основі випереджального розвитку компетенцій у викладачів, які забезпечують навчальний процес. Зазначене створює підґрунтя для змін у підготовці та перепідготовці професорсько-викладацького складу організацій, що здійснюють підготовку державних службовців, застосування нових форм навчання: коучингу, case-study (пропонування розгляду ділових ситуацій під час викладання курсів управлінського блоку), проведення тренінгів за умови збереження в основі державних стандартів освіти значної ваги самостійних видів роботи під час навчання з використанням електронних підручників та інших сучасних засобів. Усе це можливо за умови використання сучасних досягнень інформатизації у вигляді дистанційного навчання, електронних підручників, віртуальних бібліотек.

Таким чином, можна стверджувати, що лише безперервна освіта як засобом підвищення кваліфікації, так і шляхом самонавчання забезпечить розвиток персоналу та надасть змогу сформувати державних службовців нового типу із сформованими компетенціями, що є нагальним завданням сучасного державного управління.

7.3. Методологія оцінки потреб у кадровому забезпеченні державної служби

Планування персоналу - система підбору кваліфікованих кадрів на основі використання двох видів джерел: внутрішніх (персонал, який працює в організації) і зовнішніх (залучені із зовнішнього оточення), метою якої є забезпечення потреби організації в необхідній кількості фахівців у конкретний проміжок часу.

Зарубіжні дослідники мають іншу точку зору щодо процесу планування. Відповідно до неї, кадрове планування - це цілеспрямована діяльність організації з підготовки кадрів, забезпечення пропорційного і динамічного розвитку персоналу, розрахунку його професійно-кваліфікаційної структури, визначення загальної додаткової потреби, контролю за використанням персоналу.

У рамках розглянутої проблеми М.Армстронг відзначає, що планування це визначення кількості персоналу з відповідними якісними характеристиками, необхідного для досягнення стратегічних цілей організації.

Відомий дослідник у галузі менеджменту Г.Мітцберг зазначає, що планування може розглядатися в кількох аспектах: як розробка стратегічних програм і як інструмент координації і контролю. Можна також розглядати планування як пріоритет у реалізації стратегії, як можливі наслідки стратегій і шляхи досягнення їх цілей.

Таким чином, зарубіжні теоретики і практики концентрують увагу переважно на плануванні потреби організації в кадрах, тоді як вітчизняні - як на одному з видів кадрового планування, виділяючи ще підрозділи планування - планування використання персоналу, планування його навчання і т. ін. При цьому слід враховувати, що планування персоналу пов'язано з більш широкими питаннями найму людей, ніж традиційний кількісний підхід до планування кадрового складу. Відбувся своєрідний перехід від зв'язки числа наявних співробітників із передбачуваними стабільними робочими місцями до більшого акценту на навички, розвиток співробітників та їх розподіл.

Головне завдання планування персоналу на державній службі - це перенесення існуючих цілей і планів організації на конкретні потреби в кваліфікованих кадрах, тобто визначення невідомої величини необхідних працівників виходячи з існуючих планів організації, а також визначення часу, коли вони можуть виникнути. Як тільки ці невідомі величини будуть знайдені у рамках кадрового планування необхідно визначити і скласти план покриття цих потреб.

Кожна організація по-різному використовує інструменти кадрового планування: деякі в цьому напрямі проводять серйозні дослідження, інші - обмежуються поверхневою увагою щодо планування персоналу.

Процес кадрового планування складається з чотирьох базових етапів:

- 1) визначення впливу організаційних цілей на підрозділи організації;
- 2) визначення майбутніх потреб (необхідна кваліфікація потенційного персоналу та загальна кількість працівників, потрібних для досягнення поставлених цілей);
- 3) визначення додаткової потреби в персоналі у процесі обліку наявних тенденцій розвитку організації;
- 4) розробка конкретного плану дій покриття потреб у персоналі.

У плануванні персоналу, незалежно від його стану, може бути виділено три напрями.

Структурне планування здійснюється в рамках заснованого на поділі праці виробничого процесу; визначаються основні положення щодо застосування робочої сили. При цьому йдеться, насамперед, про те, як утворюються окремі робочі місця, які надходять заявки на окремого співробітника і як досягається координоване співробітництво між окремими співробітниками.

Індивідуальне планування застосовується як засіб уваги не до спільноти або групи, а до окремого співробітника. Індивідуальне планування персоналу є необхідним у зв'язку з тим, що, по-перше, співробітник, на протигагу машині, не є статичним, а розвивається завдяки отриманню додаткової інформації та набуття досвіду, по-друге, число можливих посад в управлінській ієрархії організації постійно знижується, тому планування персоналу, орієнтоване на перспективу, має на меті надання в будь-який час для кожної посади необхідного співробітника.

Колективне планування - на перший план висуваються не окремий член колективу, а всі співробітники або їх окремі групи.

Планування персоналу є продовженням кадрової політики, ґрунтується на ній, а також на стратегії розвитку персоналу. Так, зарубіжні дослідники, висвітлюючи діяльність Інституту управління персоналом (ІУП), відзначають особливу роль підрозділу по роботі з персоналом у процесі його планування (рис. 7.5).

У зв'язку з тим, що організації самостійно визначають чисельність персоналу за функціями управління, їх професійний і кваліфікаційний склад, усі існуючі методи розрахунку чисельності управлінського персоналу мають в основному рекомендаційний характер. Розрахунок чисельності керівників, спеціалістів та інших категорій службовців може здійснюватися такими відомими методами (рис. 7.6).

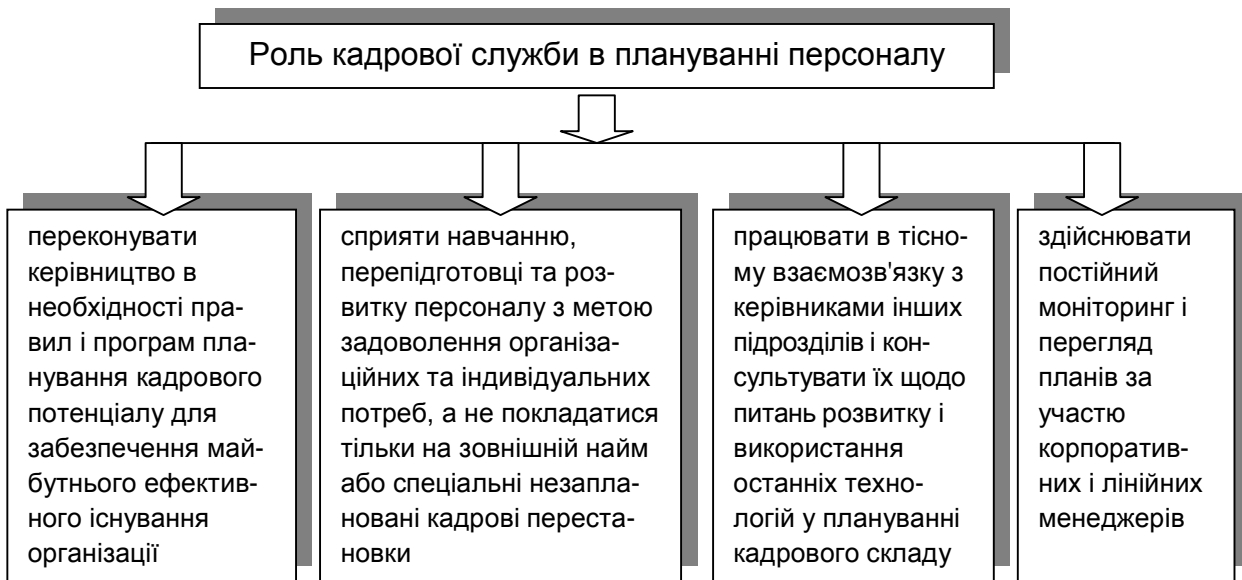


Рис. 7.5. Роль кадрової служби в плануванні персоналу

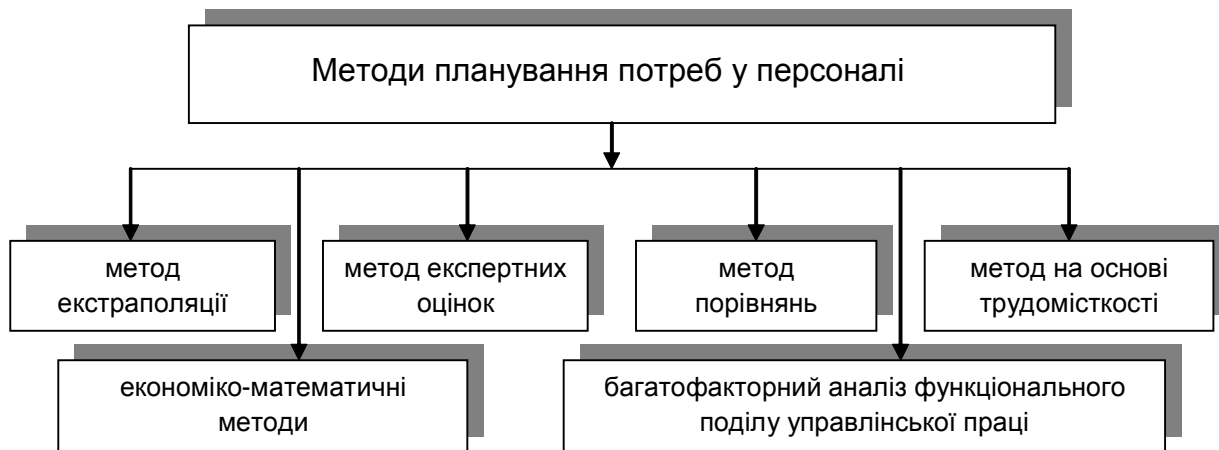


Рис. 7.6. Методи планування потреб у персоналі

Зміст методів планування потреб у персоналі можна представити таким чином:

1) *метод екстраполяції*, суть якого полягає в перенесенні існуючої в організації ситуації на планований період з урахуванням коефіцієнтів, що враховують зміни виробничих показників. Однак поряд із простотою цього методу очевидна його обмеженість: він підходить для планування потреби персоналу на короткий період часу і для організацій з досить стабільною структурою, що працюють у маломінливих умовах зовнішнього середовища. У сучасних українських умовах така ситуація трапляється не так уже часто;

2) *метод експертних оцінок* є важливим елементом планування кадрів. Окремі менеджери, спираючись на знання подій і персоналу в рамках відповідальності, складають прогнози стосовно своєї потреби в кадрах. Найчастіше вони перебільшують свої потреби. Тому в багатьох організаціях їхні прогнози відслідковуються одним або двома співробітниками відділу по роботі з персоналом, які займають вищі посадові щаблі і вносять редакційні поправки в остаточний варіант, який репрезентує реальні сукупні потреби організації;

3) *багатофакторний аналіз функціонального поділу управлінської праці*. У 30-х рр. ХХ ст. в НДІ праці була розроблена схема функціонального поділу праці з урахуванням впливу на чисельність персоналу певних факторів (продуктивність праці, зміна цін, зміни на місцевому ринку робочої сили та ін.). Число істотних факторів зводилося до одного-трьох, а потім за допомогою кореляційного аналізу виводилися математичні формули, що виражають у загальному вигляді залежність між чисельністю персоналу даної функціональної групи і діючими факторами. Найбільш широке застосування метод знайшов на великих промислових підприємствах. Проте

слід мати на увазі, що в умовах державної служби відсутня жорстка залежність між виробничими чинниками і чисельністю персоналу, у зв'язку з чим цей метод має тільки рекомендаційний характер;

4) *економіко-математичні методи* з використанням комп'ютера для перспективного планування персоналу. На основі інформації, наданої лінійними менеджерами, фахівці кадрової служби будують комп'ютерний прогноз потреби в персоналі. З одного боку, використання такого методу дає змогу одночасно використовувати різні методи прогнозування, що істотно підвищує точність прогнозів. Однак складність застосування методу полягає в отриманні достовірної прогнозової інформації про майбутні зміни, особливо зовнішнього середовища;

5) *метод порівнянь*: на базі аналізу складу фахівців у розвиненій господарській системі складаються проектні рішення потреби у фахівцях для менш розвиненої системи. Робляться спроби використання цього методу на основі формування однорідних груп організацій і виділення в них типових або передових організацій;

б) *розрахунок потреби в персоналі* через трудомісткість, тобто через витрати праці (часу). У свою чергу, трудомісткість робіт з управління персоналом можна визначити такими методами: нормативним, за допомогою фотографії робочого часу або хронометражу, розрахунково-аналітичним, методом аналогій, експертним.

Знаючи нормативну (або розрахункову) трудомісткість робіт, виконуваних протягом року, наприклад у відділі кадрів, можна розрахувати чисельність відділу (Φ) за формулою:

$$\Phi = T \cdot K / \Phi n, \quad (7.1)$$

де T - загальна трудомісткість усіх робіт, виконуваних за рік у відділі кадрів, люд.-год; K - коефіцієнт, що враховує витрати часу на виконання робіт, не передбачених у T ($K = 1,15$); Φn - корисний фонд робочого часу одного працівника за рік, год (в середньому дорівнює 1840 год, але щороку уточнюється).

Сьогодні на державній службі значне поширення набули такі методи планування потреби в персоналі, як метод екстраполяції, метод скоригованої екстраполяції, метод експертних оцінок і метод на основі трудомісткості праці (часу). Це зумовлено наступними причинами: простотою розрахунку; розрахунки проводять на короткострокову перспективу; не потрібно значних коштів для розрахунку.

Залежно від розв'язуваних завдань у плануванні персоналу можна виділити напрями, або сфери, що визначаються за такими критеріями:

- професійно-кваліфікаційний склад персоналу, необхідні в майбутньому до певного горизонту планування. Сюди ж відносять визначення необхідного профілю компетенцій, компетентність працівників;
- персонал, який використовується в період між моментом планування і плановим горизонтом;
- проміжки часу, в які станеться набір персоналу;
- навчання персоналу та планування кар'єрного зростання;
- персонал, який вивільнено, альтернативи при звільненні.

Відповідно до цих критеріїв можна виділити напрями планування персоналу (рис. 7.7).

Планування складу персоналу. Фактичний склад персоналу є основою для його планування.

Планування потреби в персоналі включає:

- оцінку існуючого потенціалу персоналу;
- оцінку майбутньої потреби в персоналі;
- розробку програм з розвитку персоналу.

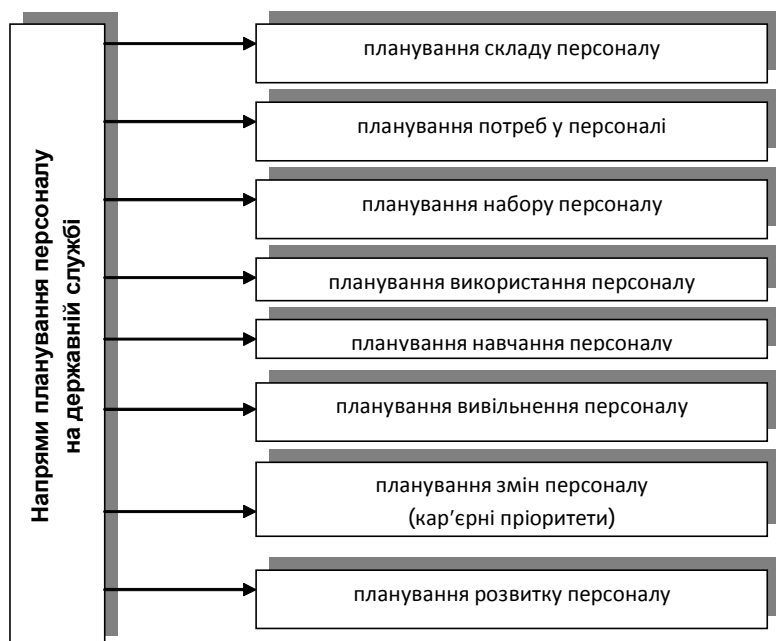


Рис. 7.7. Напрями планування персоналу

Конкретне визначення потреби в персоналі являє собою розрахунок необхідної кількості працівників залежно від їх кваліфікації, що служить вирішенню поточних і перспективних цілей організації. Розрахунок здійснюється на основі порівняння визначеної потреби в робочій силі і фактичному стані забезпеченості на певну дату і являє собою інформаційну основу для прийняття управлінських рішень в галузі залучення персоналу, його підготовки і перепідготовки.

Планування набору персоналу є наслідком планування потреби в персоналі. У цьому напрямі планування персоналу враховує його якісні та кількісні характеристики. Планування набору персоналу базується на прогнозі, на підставі якого визначається потреба в заміні або додатковому наборі співробітників. Щоб мінімізувати ризик, пов'язаний із набором персоналу, в цій сфері планування повинні бути представлені обсяг і структура майбутньої потреби в персоналі, що враховують основні стратегічні плани організації з набору (наприклад пріоритет внутрішнього набору кадрів перед зовнішнім). Якісне та кількісне планування набору персоналу полягає у визначенні кількості співробітників кожної категорії персоналу на внутрішньому або зовнішньому ринку робочої сили з урахуванням внутрішньоорганізаційної стратегії.

Планування використання персоналу здійснюється на основі розробки плану заміщення посад. Мета - економічно справедливий щодо людини розподіл потенціалу робочої сили між вакантними посадами та працівниками. Реалізація плану використання кадрів повинна забезпечити оптимальний рівень задоволення працівників своїми робочими місцями в тому випадку, якщо були враховані їхні здібності, вміння, знання і мотиви.

У рамках планування використання персоналу значну увагу необхідно приділяти плануванню індивідуального робочого часу кожного державного службовця (розробка планів робочих змін, планів щодо застосування тимчасової і часткової зайнятості робочої сили і т.д.). Проблеми в плануванні використання персоналу виникають при забезпеченні зайнятості таких груп працівників, як молодь, пенсіонери, люди з обмеженими фізичними можливостями. Ці категорії працівників потрібно використовувати відповідно до їх кваліфікації і здібностей.

Планування навчання персоналу покликане використовувати власні виробничі ресурси персоналу без пошуку нових висококваліфікованих кадрів на зовнішньому ринку праці. Крім того, таке планування створює умови для мобільності і саморегуляції персоналу, прискорює процес адаптації до умов виробництва.

Планування підвищення кваліфікації кадрів має велике значення в процесі здійснення певних заходів щодо персоналу. З одного боку, воно дає змогу використовувати власні резерви робочої сили, з другого - надає кожному працівникові шанс для самореалізації.

Планування вивільнення персоналу. Причинами вивільнення персоналу можуть бути явища організаційного, економічного чи технологічного характеру; стратегічні пріоритети розвитку організації, невідповідність працівників займаним посадам і т.ін.

Планування вивільнення персоналу дає змогу уникнути впливу на зовнішній ринок праці висококваліфікованих кадрів і появи для цього персоналу складнощів у соціальній адаптації. Цьому напряму діяльності управління персоналом не приділяється належна увага в діяльності вітчизняних організацій. Вихідною позицією в управлінні процесом вивільнення є визначення серйозності й важливості факту звільнення з таких поглядів, як виробничий, соціальний, особистий. Критерієм класифікації звільнень виступає рівень добровільності відходу з організації:

- з ініціативи працівника, тобто за власним бажанням;
- з ініціативи роботодавця або адміністрації;
- у зв'язку з виходом на пенсію.

Результати досліджень свідчать про те, що вивільнення працівників тільки в тому випадку дає змогу розв'язати виникаючі проблеми, коли в організаціях заздалегідь планували проведення цієї роботи і мінімізацію негативних наслідків, пов'язаних із звільненням персоналу.

Планування змін персоналу. При плануванні використання персоналу визначається, які зміни можуть мати місце в конкретний проміжок часу. Оскільки в це планування входять і майбутні зміни складу персоналу, то при його проведенні повинні бути заплановані заходи, що їх вживають додатково. У зв'язку з цим планування змін складу персоналу є плануванням додаткових заходів.

Планування розвитку персоналу складається з узагальнення планування набору персоналу, планування використання персоналу та планування навчання персоналу. Планування роз-

витку ставить за мету поліпшення якісного складу персоналу організації, починаючи з етапу відбору працівників. Важливим для планування розвитку є також наукове обґрунтування формування кадрового резерву. Даний напрям планування персоналу має бути орієнтований на регулювання і контроль витрат, які пов'язані із запланованими заходами.

7.4. Джерела і методи професійного підбору персоналу

Науково обґрунтований підбір персоналу може бути проведений на основі моделі робочих місць державних службовців, які забезпечують підбір, оцінку і розстановку кадрів на єдиній методологічній основі. Модель включає 15 елементів, що являють собою якісні та кількісні характеристики робочого місця (рис. 7.8).

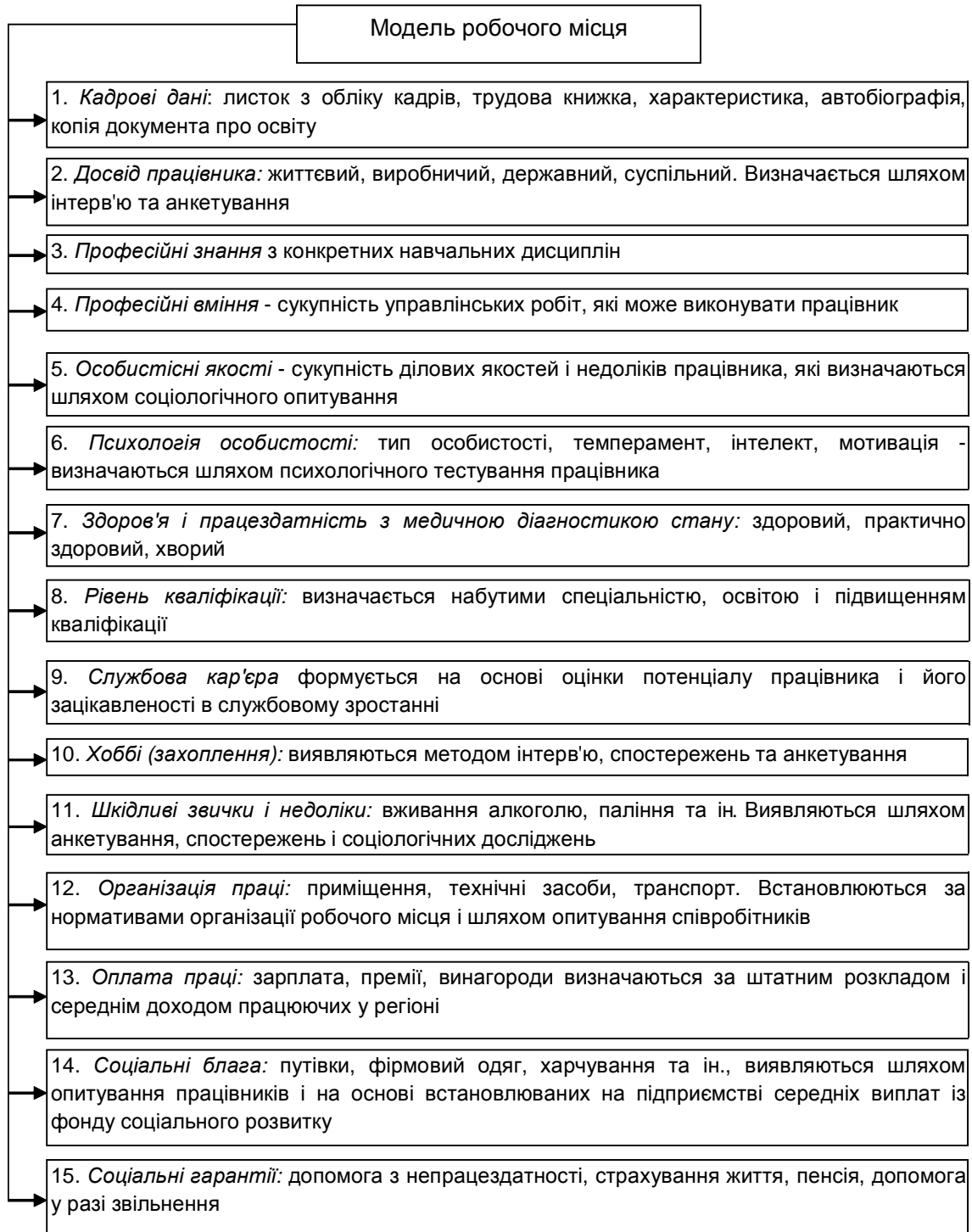


Рис. 7.8. Модель робочого місця

Основне завдання заходів з найму - залучення достатньої кількості потенційних кандидатів, які мають відповідний професійно-кваліфікаційний рівень на відкриті в організації вакансії за допомогою інформування потенційних працівників. Основними джерелами розміщення оголошень, не включаючи розміщення всередині організації, є: ЗМІ, центри зайнятості, Інтернет, залучення випускників навчальних закладів, ярмарки вакансій або дні відкритих дверей, плакати на вході в організацію. Якщо проводити порівняння з функцією відбору персоналу, то тут головне завдання полягає у визначенні найбільш гідних кандидатів і переконанні їх прийняти ту чи іншу позицію. Відбір - це двосторонній процес, де кандидат оцінює організацію, а організація оцінює кандидата.

Ключові етапи процедури відбору - це:

1. Відбір резюме чи форм заяв. Заяви на вакансію можуть надійти у вигляді: індивідуального звернення кандидата; форми, заповненої та поверненої кандидатом традиційною або електронною поштою; листа із засвідченням наміру зайняти вакансію; відправленого резюме.

Однією з істотних переваг використання форм заяв про працевлаштування є той факт, що інформація про кандидатів надходить у стандартизованому вигляді. Кожен кандидат повинен заповнити тією чи іншою мірою всі поля форми, будь-які незаповнені поля не залишаться непоміченими. Продумана форма будується у вигляді діалогу, дає змогу кандидату дати повні і достовірні відомості про себе і тим самим утвердитися у своїй відповідності вакансії. Одним із способів диференційованого підходу до форм про працевлаштування є використання не "закритих" форм, що припускають тільки загальні відомості, для некваліфікованих робітників і адміністративних позицій, а "відкритих" форм, що вимагають від кандидатів висловлення особистої думки і суджень поряд із наданням базової інформації для керівних, управлінських і професійних позицій (додатки).

Резюме - це самопрезентація кандидата, історія особистого трудового стажу, адаптована до вимог тієї чи іншої позиції.

2. Підготовка списку потенційних кандидатів формується шляхом попереднього відбору письмових заяв кандидатів на вакантні посади.

3. Запрошення кандидатів зі списку на інтерв'ю проводиться, як правило, працівниками кадрової служби шляхом безпосереднього оповіщення кандидатів (по телефону) або за допомогою засобів комунікації (пошта, електронна пошта).

4. Проведення інтерв'ю (включаючи тести за потреби). Інтерв'ю - це формальний обмін фактами, враженнями і точками зору між передбачуваним роботодавцем і потенційним кандидатом. Як правило, в один час співбесіду проходить тільки один кандидат, але кількість інтерв'юєрів може істотно варіювати. Найбільш поширені ситуації - це: один інтерв'юєр; два інтерв'юєри (наприклад лінійний керівник і представник відділу по роботі з персоналом); комісія інтерв'юєрів (наприклад чотири інтерв'юєри і голова комісії). Найбільш поширені види інтерв'ю: структуроване, неструктуроване, групове, індивідуальне, блочне, стресове та ін.

Існує ще один метод відбору - тестування. Такі тести, як правило, мають стандартизований характер і призначені для об'єктивної оцінки деяких рис кандидатів шляхом аналізу його поведінки. Основною метою використання тестів є визначення вербальних та інших навичок, а також складання психологічного портрета кандидата. Виділяють такі види тестів: тести на інтелект, здібності, навички, особливості характеру, професійну придатність, на чесність, а також робочі завдання, які становлять сукупність відбіркових турів, проведених зазвичай протягом тижня. Серед завдань виділяють "кошик" (перелік щоденних обов'язків, які повинен виконати кожен претендент на заміщення вакансії), прийняття рішення за допомогою методу мозкового штурму і сенектики, доповідь, написання есе та ін. Робочі завдання визнані найбільш ефективним способом відбору, але разом з тим і найбільш дорогим, що обмежує їх поширення у вітчизняних умовах.

5. Ухвалення рішення про вибір кандидатів проводиться на основі оцінки експертною групою результатів інтерв'ю та тестування, а також застосування інших методів відбору (наприклад анкетування).

6. Підготовка привабливої пропозиції про працевлаштування та його затвердження для кандидатів, які прийняті на заміщення вакантної посади.

7. Інформування кандидатів, які не пройшли конкурс.

8. Повідомлення відповідних керівників про закриття вакансії.

На етапі остаточного підбору доцільно зібрати невелику нараду за участю інтерв'юєрів, фахівців, внутрішніх експертів для з'ясування їх думок. У подальшому при обговоренні проекту контракту і компенсаційного пакета завданням менеджера з персоналу буде максимальне досягнення балансу "домагання кандидата - можливості організації". Багато в чому успіх залежатиме від уміння "продати" наявну вакансію, тобто аргументовано продемонструвати кандидату переваги роботи в даній організації, показати привабливі сторони трудової діяльності.

Питання про терміни прийняття рішення має першорядне значення тоді, коли необхідно швидко заповнити "палаючу" вакансію. Зазвичай процедура відбору за представленою вище схемою займає півтора-два місяці, оскільки організувати й узгодити час співбесіди всіх можливих кандидатів одночасно вкрай складно, за винятком випадку, коли в базі даних потенційних кандидатів є гідні кандидатури, з якими організація зустрічалася раніше.

З огляду на специфіку суб'єктів, що підлягають відбору, не можна не зазначити, що Конкурсний відбір державних службовців регламентовано нормативними документами.

Зокрема, порядок конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 782, якою затверджено відповідне Положення. Це Положення унормовує порядок проведення конкурсного відбору на посади державних службовців третьої-сьомої категорій, крім випадків, коли законами України чи рішеннями Кабінету Міністрів України встановлено інший порядок заміщення таких посад.

Положенням передбачено, що рішення про проведення конкурсу та його умови приймається керівником органу, в якому оголошується конкурс. Наказом керівника утворюється конкурсна комісія.

Інформація про конкурс та його умови підлягає публікації в пресі та поширенню через інші засоби масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу та доводиться до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс.

Особи, які мають намір взяти участь у конкурсі, подають на ім'я керівника заяву, до якої додаються: особовий листок обліку кадрів, автобіографія, копії документів про освіту, декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї за формою, затвердженою Мінфіном.

Комісія проводить співбесіду з кожним учасником конкурсу і на своєму закритому засіданні більшістю голосів членів комісії, присутніх на засіданні, приймає рішення щодо переможця конкурсу. Засідання комісії оформлюється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і подається керівникові не пізніше як через 2 дні після голосування.

Стажування на посадах державних службовців

Порядок проходження стажування визначає постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. № 804. Стажування можуть проходити як особи, які вперше претендують на посаду державного службовця, так і державні службовці, які хочуть зайняти більш високу посаду. На період стажування (до двох місяців) у державному органі за стажистом закріплюється державний службовець, відповідальний за стажування. Зміст стажування визначається індивідуальним планом, що затверджується керівником структурного підрозділу органу, де проводиться стажування.

Особа (не державний службовець), яка після успішного закінчення стажування виявила бажання працювати в даному державному органі, проходить конкурс відповідно до Положення про порядок конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців. При цьому їй надається перевага над особами, які беруть участь у даному конкурсі, але не проходили стажування.

Державний службовець після успішного закінчення стажування може бути переведений на посаду за рішенням керівника відповідного державного органу без конкурсного відбору.

Випробування

Законом України "Про державну службу" (ст. 18) передбачено, що при прийнятті на державну службу може встановлюватись випробування терміном до 6 місяців.

Призначення на посади

Призначення державних службовців на посаду може здійснюватись: Президентом України; Кабінетом Міністрів України; Урядом Автономної Республіки Крим; головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації; керівником державного органу.

Відповідно до норм, визначених Конституцією, законами, іншими нормативно-правовими актами України відносно посади державного службовця може бути застосована загальна або особлива процедура призначення на посаду, а саме: після проходження конкурсу на основі рекомендації конкурсної комісії; після проходження стажування на конкретній посаді або за іншою процедурою, встановленою законодавчими та нормативними актами.

Так, відповідно до положень Закону України "Про місцеві державні адміністрації" заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду головою обласної державної адміністрації за погодженням із відповідним віце-прем'єр-міністром України (ст. 10).

З метою організаційного забезпечення своєї діяльності та відповідно до ст. 15 Закону України "Про державну службу" члени Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади патронатної служби згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді.

Кабінет Міністрів України постановою від 19 травня 1999 р. № 851 затвердив Порядок перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів місцевих державних адміністрацій. Прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу.

Державні службовці патронатної служби можуть бути звільнені в разі зміни керівника або складу державного органу. У цьому випадку працівника можна не попереджати, але йому надаються пільги і компенсації, передбачені ст. 49-3 Кодексу законів про працю України.

Кадровий резерв

Кадровий резерв створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 затверджено Положення про формування кадрового резерву для державної служби.

До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності і необхідний досвід роботи, успіхи у навчанні.

Зарахування працівника до кадрового резерву провадиться за його згодою. Із працівниками, зарахованими до кадрового резерву, керівники державних органів і структурних підрозділів їхнього апарату проводять роботу згідно із затвердженими особистими річними планами, в яких передбачається: систематичне навчання шляхом самоосвіти; періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах; участь у роботі семінарів, нарад, конференцій із відповідних проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів; стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців; заміщення на період відсутності державного службовця посади, на яку зараховано працівника до кадрового резерву тощо.

Якщо посада, до кадрового резерву на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він має переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу. Просування по службі державного службовця, який зарахований до кадрового резерву, може здійснюватися за рішенням керівника відповідного державного органу поза конкурсним відбором.

Атестація

Положенням про проведення атестації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922, вперше передбачено, що атестації підлягають державні службовці всіх рівнів. Особливості проведення атестації державних службовців, посади яких віднесені до I та II категорій, визначаються органами, що призначають їх на посади.

Цим самим актом визначено, що в період між атестаціями проводиться щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них завдань та обов'язків. Функції методичної підтримки в проведенні щорічної оцінки покладено на Головдержслужбу України.

Облік державних службовців

Для забезпечення процедур з добору і розстановки кадрів, єдиних підходів до обліку державних органів, установ та організацій, керівні працівники і спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, запроваджено *перелік державних органів, установ та організацій і реєстр посад державних службовців*, які затверджено наказом Головдержслужби України від 18 грудня 2000 р. № 74 та зареєстровано 25 грудня 2000 р. за № 952/5173 в Мін'юсті України.

Налагоджено облік та статистичну звітність про склад державних службовців за *формою № 9-ДС*. Вона дає змогу проводити аналіз складу державних службовців за категоріями посад, освітою, стажем державної служби, віком, статтю, кількістю прийнятих на державну службу, в тому числі на конкурсній основі, шляхом стажування, за кількістю вибулих та тих, які підвищили кваліфікацію.

З метою упорядкування кадрового діловодства та удосконалення процедури прийняття на посади державних службовців постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1998 р. № 731 затверджено Порядок ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади. Цим Порядком визначено перелік документів, що складають особову справу державного службовця, а також вимоги до їх оформлення, зберігання та обліку. В особовій справі відображається проходження державної служби, містяться біографічні та інші дані державного службовця. Формування та ведення особової справи здійснюється кадровою службою органу, де працює державний службовець.

З метою вдосконалення роботи, що ведеться у сфері обліку, навчання та інформування державних службовців, постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 1997 р. № 918 затверджено Програму розроблення та впровадження єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри", а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 липня 2000 р. № 279-р затверджено план заходів щодо її удосконалення. У межах цієї системи реалізовано засоби ведення обліку державних службовців за *формою П2-ДС* (система "Картка"). Їх доведено до всіх центральних органів виконавчої влади, Автономної Республіки Крим і обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій. Супроводжується централізована база даних на державних службовців I-III категорій.

7.5. Принципи, форми та функції професіоналізації кадрів державної служби

Термін "принципи" походить від латинського слова "principium", що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість та найсуттєвіші властивості.

Принципи є комплексними засадами, комунікативними зв'язками, ідеологічною основою політики професіоналізації кадрів державної служби.

Важливість визначення принципів професіоналізації кадрів державної служби полягає в необхідності теоретичного осмислення принципів професіоналізації та джерел формування кадрів органів державної влади з урахуванням тенденцій і перспектив розвитку України, її регіонів, вітчизняного та зарубіжного досвіду державного управління. Це потребує поєднання системного й комплексного підходів до змісту і технології кадрового забезпечення з урахуванням регіональних особливостей та місцевих традицій.

Головне призначення принципів професіоналізації кадрів державної служби полягає в тому, щоб здійснювати універсальне й узагальнене закріплення основ кадрової політики у сфері державного управління, адаптувати її до найважливіших інтересів, потреб державного управління та суспільства.

Принципи професіоналізації

Принцип професіоналізму державних службовців визначено у ст. 3 Закону України "Про державну службу". Необхідною умовою професіоналізації кадрів державної служби є формування ефективної державної кадрової політики та вдосконалення шляхів реалізації державних концепцій та стратегій, базових принципів, концептуальних засад і законодавчих норм.

Професіоналізація кадрів державної служби - це спланований, безперервний, системний процес поглиблення та здобуття ґрунтовних фахових, професійних знань, набуття умінь та навичок, практичного досвіду управління у державних службовців, який охоплює всі стадії їхньої професійної діяльності та професійного розвитку.

Виходячи із вищезазначеного сутність професіоналізації кадрів державної служби полягає у виробленні такої системи управління органів державної влади, яка забезпечить якісне управління персоналом шляхом постійного оновлення змісту та технологій даного процесу і створить належні умови для розкриття людини в професійній та особистісній діяльності.

Професіоналізація кадрів державної служби задовольнятиме всі названі в її дефініції складові та виступатиме потужним і ефективним інструментом забезпечення органів державної влади працівниками, які володіють високим рівнем професіоналізму, етичними засадами та здатними ефективно, якісно й відповідально вирішувати завдання, що висуває сьогодення перед системою державної служби, а також за умови дотримання низки принципів:

- *цілеспрямованості* - наявність чітко сформульованої мети визначить напрями роботи з кадрами та підвищить її ефективність;
- *системності* - дасть змогу об'єднати всі дії відносно персоналу в єдину взаємопов'язану систему, складові якої не суперечать одна одній;
- *оптимальності* - дасть можливість знайти певний баланс між результатом і витратами на його досягнення;
- *послідовності* - допоможе уникнути невиправданих змін, нелогічних або непослідовних дій, які суперечать один одному;
- *економічності*, що передбачить найбільш ефективну й економічну систему управління;
- *прогресивності*, що врахує досвід роботи з даного питання зарубіжних та вітчизняних аналогів;
- *перспективності*, що забезпечить стратегічне планування роботи з кадрами;
- *оперативності* (або мобільності) - швидке реагування на зміни в суспільстві, органі влади або окремому колективі;
- *простоти* - чим простіша система, тим краще вона працює;
- *науковості* - взаємодія системи управління з науковими розробками;
- *стабільності* трудових колективів, щоб уникнути плинності кадрів, яка може вплинути на безперервність управлінського процесу;
- *комфортності* - система управління персоналом має забезпечити умови для творчого розвитку персоналу, а також умов відпочинку, оздоровлення тощо.

Також заслуговує на увагу думка П.В.Сидоренка щодо такої якісної характеристики професіоналізації державної служби, як перманентність. Він визначає перманентну професіоналізацію державної служби як безперервний, свідомо спланований, поетапний, системний процес поглиблення та здобуття фахових, професійних знань, набуття ділових якостей, умінь та навичок, формування високоякісних внутрішніх моральних і психічних характеристик у державних службовців, який охоплює всі стадії їхньої ділової активності та кар'єри.

Цей процес має здійснюватися на таких принципах:

- *компетентності* - процес професіоналізації державної служби повинен забезпечуватися лише компетентними, досвідченими кадрами, які володіють необхідними знаннями, практичними навичками, належними внутрішніми якостями;
- *законності* - усі етапи, стадії та складові професіоналізації державної служби повинні ґрунтуватися на чинних нормативно-правових актах, не суперечити Конституції та законам України, які врегульовують суспільні відносини у сфері державного управління та державної служби;
- *систематичності* - професіоналізація держслужби не може виступати одноразовим актом. Вона повинна мати системний характер і становити сукупність заходів, у якій відсутність чи недоброросове виконання хоча б одного елемента призведе до збою її роботи і не забезпечить очікуваного ефекту;
- *динамізму* - процес професіоналізації в жодному разі не залишається статичним: він змінюється відповідно до змін зовнішнього середовища, у якому функціонує;
- *постійності* - професіоналізація державної служби повинна характеризуватися сталістю, тобто відбуватися незалежно від внутрішньополітичних, економічних, соціальних, політологічних катаклізмів;
- *політичної нейтральності* - процес професіоналізації не повинен залежати від владної політичної сили, виражати її інтереси. Він повинен здійснюватися об'єктивно і формувати державну службу як суспільний інститут, спрямований на професійне задоволення послуг населення;
- *лояльності*, що передбачає коректне, толерантне ставлення до ідейних, партійних, релігійних тощо переконань кожного окремого індивіда - державного службовця, який виступає суб'єктом професіоналізації, в процесі передачі йому необхідних знань, формування в нього вмінь та навичок як у професіонала;

- *відповідальності* - організатори, втілювачі та безпосередньо учасники процесу професіоналізації державної служби є морально відповідальними за надані освітні послуги, їх якість, систематичність, передані знання, сформовані моральні та психічні якості професіонала, а також за добросовісну участь у професіоналізації;

- *ініціативності, творчості* - професіоналізація державної служби не може бути стандартизованим процесом;

- *конкурентоспроможності*, що має проявлятися у функціонуванні освітніх структур та окремих персоналій, здатних надати такі професійні знання, вміння та навички державним службовцям, які б зробили останніх цілком конкурентоспроможними не лише всередині вітчизняної державної служби, а й на міжнародному рівні.

Функції професіоналізації

Поняття "функція" (від лат. *funktio* - виконання, здійснення) характеризує діяльність, роботу, зовнішній прояв властивостей якого-небудь суб'єкта в системі відносин.

Функції професіоналізації кадрів державної служби не є тотожними функціям органів державної влади. Адже, на відміну від функцій органів державної влади, що мають забезпечити умови для ефективного впровадження реформ в Україні та виконання запитів населення, функції професіоналізації покликані забезпечити умови діяльності державного службовця. Тобто під час визначення функцій професіоналізації доцільно виходити із функцій управління персоналом, де об'єктом є державний службовець, на якого спрямовані функції.

Аналіз функцій професіоналізації кадрів державної служби дає змогу не лише зрозуміти її значення та зміст, а й виявити нерозв'язані проблеми з метою їх усунення, у його матеріально-адміністративно-процесуальному правовому регулюванні, розробки напрямів і визначення засобів удосконалення й подальшого реформування як з організаційної (структура управління), так і зі змістової точок зору (форми, методи управління). Здійснення управлінських функцій дає змогу створити оптимальну структуру та систему управління, визначити об'єктивні потреби органів державної влади.

Цілями будь-якої організації є конкретний кінцевий результат або попередньо визначені результати, які б вона хотіла досягти. Як правило, виділяється генеральна мета та цілі значно нижчого рівня.

Сукупність цілей, виходячи із потреб функціонально-цільової моделі системи управління організацією, можна представити за такими видами: науково-технічні, виробничі, економічні, соціальні тощо. У нашому випадку важливо спинитись на соціальних цілях, для реалізації яких існує система управління персоналом. Тобто метою професіоналізації кадрів державної служби є соціальні цілі, які передбачають правові, організаційні, психологічні аспекти, притаманні як усьому процесу державної служби, так і цільовим особливостям кожної із складових системи професіоналізації.

Визначаючи соціальні цілі, важливо виходити з двох передумов: перша стосується державного органу, який приймає на роботу працівника; друга - працівника (службовця), який зараховується на державну службу.

З метою досягнення генеральної мети адміністрація державного органу визначає цілі щодо персоналу. За А.Я.Кибановим, їх можна поділити на три рівні:

- *перший рівень*: планування і відбір, прийом, розстановка та облік кадрів, організація службових відносин, забезпечення розвитку, мотивація і стимулювання, соціальний розвиток, удосконалення організаційних структур управління, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення;

- *другий рівень*: навчання персоналу, введення на посаду та адаптацію в ній, оцінювання кандидатів на вакантну посаду, атестація, реалізація службової кар'єри, створення системи службово-професійного просування (ротація та стажування), організація роботи з кадровим резервом та пропозицій щодо її удосконалення;

- *третій рівень*: визначення потреби в навчанні, розподіл коштів на навчання, розробка навчальних планів (програм), організація та оцінка процесу навчання.

Цілі працівника, який приймається на державну службу, мають збігатися з цілями адміністрації органу влади, але в іншій інтерпретації, тобто якщо адміністрація ставить за мету ефективно використання та професійний розвиток персоналу, то працівник державного органу виступає як користувач цих умов, а саме забезпечення умов професійного розвитку службовців.

Отже, ефективність процесу професіоналізації кадрів державної служби, тобто ефективність діяльності державного органу залежить від того, наскільки цілі органу влади та цілі його працівника збігаються.

Цілі дають змогу визначити склад функцій системи професіоналізації кадрів державної служби. А він, у свою чергу, витікає із системи функцій управління персоналом, яка складається приблизно з таких підсистем, як:

- нормативно-правове забезпечення - вирішення правових питань державно-службових відносин, узгодження розпорядчих документів;
- добір, розстановка кадрів і облік персоналу, що передбачає систему функцій, зокрема прийом на роботу, у тому числі шляхом конкурсу, облік прийому та звільнення кадрів, професійну орієнтацію кадрів, управління соціальною зайнятістю кадрів тощо;
- владно-управлінські відносини - забезпечення позитивного психологічного клімату, охорони праці, організації праці й робочого місця тощо;
- розвиток персоналу - стажування, ротація, навчання, консультування, введення на посаду, адаптація та ін.;
- мотивація та стимулювання - розробка системи оплати праці, преміювання тощо;
- організація відпочинку, медичне обслуговування, культурно-спортивні заходи та ін.;
- розвиток оргструктур управління - аналіз існуючої структури, проектування нової організаційної структури, розробка штатного розпису тощо.

Варто зауважити, що зазначена структура визначає етапність діяльності кадрових служб.

Н.М.Колісниченко і Г.Г.Стойкова вважають, що професіоналізація державної служби передбачає *чотири основні функції*:

- адаптацію до вимог зовнішнього середовища;
- ціледосягнення в процесі професійної діяльності;
- інтеграцію, тобто упорядкування та підтримку внутрішньої єдності системи органів влади;
- підтримку цінностей системи державного управління за рахунок розвитку мотивації соціальних суб'єктів, формування та підтримку професійної культури.

Цей підхід слушний, адже він розглядає систему професіоналізації як відкриту систему, що має координувати свою діяльність з урахуванням змін у зовнішньому середовищі, а також єдності з елементами системи державного управління та урахуванням розвитку мотиваційних заходів соціальних суб'єктів.

З урахуванням наведеного можна сказати, що професіоналізація кадрів державної служби має перебувати в стані безперервного оновлення, який запроваджує нові завдання, нові ролі як результат суспільних процесів, зростаючий вплив інформаційних технологій, зміни в системі управління, у сфері трудових відносин, нові форми організації та комунікації, нові знання та методи їх застосування тощо. І ці зміни безпосередньо впливають на імідж служби в органах державної влади та ефективність дій працівників цієї служби.

Форми професіоналізації

Щоб надати допомогу людині в професійному становленні, розвитку й реалізації її професійного досвіду, суспільство виробило різноманітні форми, створило спеціальні соціальні інститути, методи, розробило критерії й визначило принципи. Усе це є складовими процесу професіоналізації людської діяльності, у тому числі й професіоналізації праці державних службовців.

До форм цього процесу можна віднести: професійну орієнтацію; професійний відбір; професійну адаптацію; професійну підготовку (підвищення кваліфікації, перепідготовку тощо); управління персоналом, його професійним досвідом, що складає зміст роботи з кадрами.

Докладніше спинимось на кожній із цих форм.

Професійна підготовка (підвищення кваліфікації, перепідготовка тощо) - це традиційна найдоцільніша форма професіоналізації кадрів державної служби. Професійна підготовка державних службовців має здійснюватися з урахуванням потреб цільової аудиторії, використання найбільш адекватних методів та оптимальних форм підготовки, спрямування на актуальний контекст і стратегічні змістовні орієнтири. Важливим фактором забезпечення успіху професійної підготовки державних службовців є мотивація, контроль, послідовність етапів навчання, зміст програм навчання, розуміння цілей навчання, взаємодії педагогічного і державно-службових процесів, випереджального характеру підготовки.

Професійна орієнтація - зміст професійної орієнтації зводиться до надання допомоги конкретній особистості в питанні професійного самовизначення. І це є початковим етапом індивідуальної професіоналізації особистості. Крім того, зміст професійної орієнтації полягає в двох головних напрямках: перше - формування у працівників власних орієнтацій та інтересів з урахуванням потреб державних органів; друге - приведення власних орієнтацій працівників у відповідність із можливостями їх суспільної реалізації.

Комплексна система професіональної орієнтації як специфічного виду соціального інституту суспільства має створити умови для розвитку професійно значущих здібностей майбутніх працівників. Це повинно привести до досягнення мети всієї системи професійної орієнтації - знайти оптимальне поєднання особових бажань працівника і потреб організації. І саме діюча система професіоналізації має допомогти у розв'язанні проблеми відповідності здібностей людини вимогам професії.

Професійний відбір - забезпечує відповідність якостей людини вимогам виду діяльності або посади в організації. Використання професійного відбору дає змогу на кожному етапі виявити та дати оцінку знанням і рівню відповідності або невідповідності кандидата вимогам, що висуваються до кадрів. Ця процедура за умови її правильного використання дає змогу уникнути потрапляння непрофесіоналів на службу в органи державної влади. Для більшого ступеня точності визначення рівня професійної компетенції пропонуємо службі кадрів використовувати концепцію відбору, підбору персоналу, а також експертну систему для здійснення цього процесу.

Професійна адаптація - дає змогу забезпечити стійке позитивне ставлення до професійної діяльності і сприяє закріпленню молодих службовців в організації. Процес адаптації має дві сторони - адаптація професійна, тобто формування, набуття професійних знань, умінь та навичок, а також удосконалення професійно важливих якостей і позитивного ставлення до роботи. І адаптація соціально-психологічна - освоєння соціально-психологічного клімату, системи відносин, норм і цінностей, прийнятих в організації.

Завдяки професійній адаптації полегшується процес входження нових співробітників в організацію. Вона є інструментом у розв'язанні такої проблеми, як формування в нового службовця необхідного рівня ефективності й якості роботи в коротші терміни.

Управління персоналом, його професійним досвідом, що складає зміст роботи з кадрами - це поняття розглядається в достатньо широкому діапазоні існуючих форм і методів кадрової роботи. При цьому головною метою управління персоналом є формування, розвиток та реалізація з найбільшою ефективністю кадрового потенціалу організації. Зростання професіоналізму державних службовців забезпечується завдяки використанню таких кадрових технологій, як стратегічне планування в управлінні кар'єрою службовця, чітко відпрацьованому механізму формування й ефективного використання кадрового резерву; розробки та впровадження індивідуального планування професійної кар'єри службовця; проведення оцінки рівня професійного розвитку службовців; використання методів професійного розвитку (ротація, стажування, наставництво, безперервне професійне навчання); складання плану індивідуального розвитку службовця.

Таким чином, професіоналізація кадрів державної служби не є одномоментним актом, у зв'язку з чим цей процес потрібно розглядати з позицій системного підходу і виділити концептуальну структуру, об'єднуючі чинники, що існували в минулому, є сьогодні та визначають майбутній розвиток системи. Наявність парадигми управління процесом професіоналізації, тобто принципу зведення в систему проблем, що виявляються на різних етапах професіоналізації, і способів їх розв'язання, полегшує діагностування неузгоджених цілей та результатів професійної діяльності державних службовців і оптимальне виділення ресурсів на її розвиток.

Інакше кажучи, ефективність будь-якої системи потребує цілеспрямованості, злагодженості та координованості функціонування кожного з її елементів.

Отже, система професіоналізації дає змогу збудувати логічну послідовність включення людини у сферу державної служби, тобто процес професіоналізації службовця, формування та становлення професіонала.

7.6. Система неперервного професійного навчання державних службовців як засіб забезпечення їх професійної компетенції

Освіта є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави (Закон України "Про освіту"). Її метою є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями.

Освіта, у тому числі неперервна або "освіта упродовж усього життя" має найвагоміше значення як для окремих людей, так і для суспільства в цілому, для їхнього добробуту і рівня життя.

Сучасний рівень розвитку суспільства та наукових досліджень у галузі державного управління сприяє забезпеченню *неперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*, яка визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 908 від 22 серпня 2012 р.)".

Згідно з Постановою неперервна освіта державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування включає їхню підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації з метою 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.

Підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування характеризується здобуттям освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчанням в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування; *перепідготовка* - отримання спеціальності за напрямом підготовки "Державне управління" і за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду; *підвищення кваліфікації* - навчанням з метою оновлення та набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Систему неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні забезпечують:

- навчальні заклади, що виконують освітньо-професійні програми їхньої підготовки і перепідготовки за напрямом "Державне управління" та професійні програми підвищення кваліфікації;
- органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Управління даною системою здійснюється Національним агентством України з питань державної служби разом з органами, на які поширюється дія законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" і яким підпорядковані відповідні навчальні заклади, у межах їх повноважень.

Зокрема, мережа навчальних закладів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування формується Національним агентством України з питань державної служби на конкурсній основі в установленому нею порядку на підставі ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів Міністерством освіти і науки України.

Провідним навчальним закладом системи професійної неперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є Національна академія державного управління при Президентові України (далі - Національна академія), яка забезпечує не лише

неперервне навчання, а й навчально-методичне й інформаційне забезпечення діяльності регіональних інститутів державного управління.

Національна академія разом із регіональними інститутами, вищими навчальними закладами, що готують магістрів державного управління, центрами перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, галузевими інститутами підвищення кваліфікації *складають організаційну структуру загальнонаціональної освітньої системи неперервної освіти* державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Її діяльність поширюється на всю територію України, усі гілки державної влади та органи місцевого самоврядування, охоплює всі рівні професійного навчання, науково-методичного забезпечення державної служби і кадрової політики.

Загальнонаціональна освітня система неперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування здійснює:

- підготовку фахівців з освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра державного управління для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, для всіх галузей ринкової економіки;
- підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- підготовку науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, проведення науково-дослідних робіт з питань державного управління та державної служби;
- організаційне, координаційне, інформаційне, нормативно-правове, кадрове забезпечення державної служби;
- практичний консалтинг і коучинг персоналу державної служби;
- роботу з відбору кадрового резерву в рамках загальнодержавних програм;
- підготовку кадрів найвищої кваліфікації через аспірантуру та докторантуру для роботи в аналітичних центрах, групах, вищих навчальних закладах, що готують фахівців у галузі державного управління.

Загальнонаціональну систему неперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України характеризує:

- наявність освітньої і наукової галузі "Державне управління" з відповідними напрямами та необхідним спектром спеціальностей;
- запровадження демократичних засад управління та функціонування всіх складових системи, властивих для розвинутих країн із ринковою економікою;
- широкий спектр освітніх послуг, що забезпечує його безперервність, у тому числі за професійними програмами і програмами короткострокових семінарів з підвищення кваліфікації;
- застосування норм, форм і методів навчання, притаманних країнам Європейської Співдружності, та сучасної концепції раціональної бюрократії, що наближує Україну в цьому напрямі діяльності до європейської інтеграції;
- мережа ліцензованих і акредитованих в освітній галузі "Державне управління" власних і залучених навчальних закладів, до якої входять:

- Національна академія державного управління при Президентові України з інститутом підвищення кваліфікації кадрів і регіональними інститутами у містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

- залучені на конкурсних засадах до підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" на умовах державного замовлення вищі навчальні заклади (Київський національний економічний університет, Національний аграрний університет, Дніпропетровський національний університет, Східноукраїнський національний університет ім. В.Даля, Харківський державний економічний університет, Тернопільська академія народного господарства, Одеська національна юридична академія, Донецький національний технічний університет, Івано-Франківський національний технічний університет нафти та газу тощо);

- діючі 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ та організацій при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях;

- понад 50 галузевих інститутів підвищення кваліфікації для підвищення кваліфікації державних службовців.

Функціонування і розвиток загальнонаціональної системи неперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування України відбувається за такими принципами:

- професійне навчання службовців як складова державної служби, важливий напрям реалізації державної кадрової політики, невід'ємна частина роботи з персоналом;
- забезпечення випереджального характеру змісту навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, ускладнення завдань і функцій її органів і гілок влади, впровадження інноваційних рішень і технологій, сучасних наукових досліджень;
- забезпечення безперервності та обов'язкового характеру навчання всіх службовців, органічно пов'язаного з професійним розвитком персоналу, плануванням і реалізацією особистої кар'єри державного службовця, його службово-посадовим просуванням, присвоєнням чергового рангу, урахуванням особистих інтересів працівника;
- обов'язковість цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів і критеріїв за його гнучкості в сполученні всіх видів і форм навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу, розвитку післявузівської освіти (аспірантури, докторантури);
- організація навчального процесу та формування змісту навчання на засадах широкого запровадження результатів науково-дослідної діяльності, аналізу сучасної практики державного управління та державної служби, індивідуальних способів і активних методів у навчальному процесі слухачів, що загалом має сприяти розвитку в них нового стилю мислення, самостійності та персональної відповідальності в роботі;
- створення сучасного інформаційного простору у сфері державної служби та забезпечення вільного доступу до нього слухачів системи, надання державної, а також інвестиційної донорської підтримки навчальним закладам системи у формуванні відповідної матеріально-технічної бази та соціально-побутової сфери;
- формування мережі навчальних закладів системи на конкурсній основі, що забезпечуватиме постійне оновлення змісту навчання та відбір найбільш придатних навчальних закладів;
- функціонування системи переважно на основі державного замовлення та за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів, а також за рахунок залучення інших джерел фінансування, дозволених чинним законодавством;
- єдине навчально-методичне управління та координація практичної діяльності всіх елементів системи;
- широке використання вітчизняного та зарубіжного досвіду державного управління та державної служби.

Кожний вид неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування завершується отриманням державним службовцем та посадовою особою місцевого самоврядування документа відповідного державного зразка, зокрема підготовка і перепідготовка - диплома бакалавра, спеціаліста, магістра відповідної спеціальності та спеціалізації за напрямом освітньої галузі "Державне управління"; підвищення кваліфікації - свідоцтва про підвищення кваліфікації за таким самим напрямом освітньої галузі.

Важливість системи професійного неперервного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначена Національною доктриною розвитку освіти в Україні, Державними програмами розвитку кадрової служби в Україні (Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки, програма Президента України "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", Указ Президента України "Про президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" та ін.).

В означених документах важливою є зміна *освітньої парадигми* в навчанні державних службовців. А саме:

- спрямування навчальних програм (освітньо-професійних і професійних) на розвиток особистості та її професійної компетентності;
- підвищення рівня якості надання освітніх послуг;
- оновлення змісту, форм та методів навчання й організації навчального процесу;
- створення індустрії сучасних засобів навчання і виховання;
- інтеграція вітчизняної освіти до світового освітнього простору;
- розвиток фундаментальної і галузевої науки, дистанційної освіти; запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій.

Мета, зміст, строки, форми і методи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначаються у відповідних *освітньо-професійних та професійних програмах*, що розробляються навчальними закладами згідно з вимогами Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування і нормативно-правових актів Міністерства освіти України.

Зокрема, *підготовка і перепідготовка магістрів державного управління* здійснюється за освітньо-професійними програмами і передбачає здобуття поглиблених правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних, психолого-педагогічних, фахових та інших знань, необхідних для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється дія законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Освітньо-професійні програми розробляються вищими навчальними закладами IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування певних категорій, стандартами освіти і затверджуються Міністерством освіти і науки України за погодженням із Національним агентством України з питань державної служби.

Особи, які успішно пройшли державну атестацію, отримують документи про освіту встановленого зразка відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня за спеціальностями, передбаченими напрямом підготовки "Державне управління", а також за напрямами, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими основними видами:

- навчання за професійними програмами;
- тематичні постійно діючі семінари;
- спеціалізовані короткострокові навчальні курси;
- тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;
- стажування в органах, на які поширюється дія законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також за кордоном;
- самостійне навчання (самоосвіта), зокрема, щорічний Всеукраїнський конкурс "Кращий державний службовець" (для державних службовців) та Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" (для керівників установ й організацій віком до 40 років).

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 не повинен перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням із Кабінетом Міністрів України, як виняток, - двох місяців), без відриву від служби - шести місяців, для військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ - 90 календарних днів (за умови відшкодування фінансових витрат приймаючою стороною та за рішенням віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних обов'язків - 18 місяців).

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 чергової атестації, але не рідше ніж один раз на п'ять років.

Професійна програма передбачає навчання:

- за загальною складовою - удосконалення та оновлення знань і набуття вмій, навичок у вирішенні правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних та інших питань професійної діяльності державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування на посадах відповідної категорії;

- за функціональною складовою - здобуття додаткових знань і набуття вмій, навичок відповідно до вимог професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування певних категорій посад;

- за галузевою складовою - здобуття додаткових знань із новітніх досягнень у певній галузі чи сфері діяльності.

Вимоги до змісту професійних програм розробляються Національною академією та затверджуються Національним агентством України з питань державної служби, а також відповідними навчальними закладами, розглядаються галузевими чи регіональними радами по роботі з кадрами, узгоджуються з Національним агентством України з питань державної служби та органами, на які поширюється дія законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації та отримання свідоцтва про підвищення кваліфікації за зразком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1997 р. № 1260 "Про документи про освіту та вчені звання", враховуються державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування під час чергової атестації, зарахування до кадрового резерву та призначення на вищу посаду.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної системи професійної неперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування важливого значення при розробці освітньо-професійних і професійних програм навчання набуває *компетентнісний підхід*, застосування якого передбачає врахування:

- структури і змісту професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- кваліфікаційних рівнів державних службовців;

- вимог до посадового профілю (або профілю компетентності до посади чи паспорта посади).

Компетентність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування характеризується готовністю якісно здійснювати свої посадові обов'язки (коло повноважень, компетенції), що забезпечуються сукупністю відповідних професійних знань, умінь та досвідом, здобутими під час неперервного професійного навчання та практичної діяльності, мотивації і особистих якостей.

Визначення

Компетентність державних службовців - готовність якісно здійснювати посадові обов'язки (коло повноважень, компетенції), що забезпечуються сукупністю відповідних професійних знань і умінь, здобутих під час неперервного навчання, досвідом практичної діяльності, мотивацією і особистими якостями.

Компетентність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування включає ключову, функціональну та спеціальну складові.

Ключова складова включає систему стратегій, цілей, мотивів, потреб, цінностей (місії), світогляду, знань та умінь у галузі державного управління; *функціональна* - систему додаткових мотивів, особистісних якостей, додаткових знань, умінь та досвіду в галузі державного управління; *спеціальна* - систему спеціальних знань, умінь, досвіду, які впливають на формування гармонійних відносин між людьми, природою та технікою; якостей творчої особистості: морально-вольові (чесність, сміливість, рішучість, порядність тощо), інтелектуально-евристичні (аналіз, синтез, класифікація, систематизація, логіка, уява, передбачення, моделювання тощо), організаційні (чіткість, системність, плановість тощо); особисті (толерантність, гуманність, оригінальність тощо); професійних потреб та мотивів, спрямованих на досягнення якісних та ефективних результатів праці, необхідних для специфічної роботи на певній посаді залежно від фахової спеціалізації. На основі компетентнісного підходу розроблено типові профілі професійної компетентності посади керівників різних рівнів державного управління та мінімальні вимоги до рівня їх професійної компетентності.

Розвиток професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відбувається у процесі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації шляхом застосування не лише компетентнісного підходу, а й інших сучасних наукових підходів - проблемного, модульного, контекстного, технологічного, гуманістичного та ін.

Зокрема, *проблемне навчання* забезпечує спосіб організації активної взаємодії суб'єктів освітнього процесу (тих, хто навчається) з проблемно представленим змістом освіти. Його сутність полягає в навчанні на основі проблемних ситуацій, за допомогою яких моделюються умови дослідницької діяльності слухачів і студентів. Розв'язання цих ситуацій спонукає їх до

пошуку необхідного навчального матеріалу. Перевагами такого підходу є не тільки більш глибоке, осмислене засвоєння навчальної інформації, а і - що набагато важливіше - набуття творчого досвіду постановки та розв'язання конкретних проблем.

Сутність *модульного навчання* полягає в забезпеченні гнучкості змісту навчання, пристосуванні дидактичної системи до індивідуальних потреб особистості та рівня її базової підготовки через організацію навчально-пізнавальної діяльності за індивідуальною навчальною програмою. Перевагами такого виду навчання є чіткість і послідовність у нароццуванні навчальних результатів, системність, можливість індивідуалізації і диференціації навчання.

Контекстний підхід сприяє забезпеченню в навчанні професійного контексту: за формою і змістом навчання має відповідати професійній діяльності. Особливу роль відіграють активні методи навчання, що дають змогу моделювати певні умови професійної діяльності.

Технологічний підхід полягає у використанні чітких, алгоритмізованих навчальних програм, що зумовлюють більш-менш гарантований результат досягнення поставлених навчальних цілей. Такий підхід особливо доцільний при засвоєнні певних стандартних способів дій, процедур, що мають характер алгоритмів і лінійний характер протікання.

Гуманістичний підхід впливає на формування власного "Я" особистості, що розглядається як унікальна. За гуманістичною теорією американського дослідника К.Роджерса становлення власного "Я" можливе лише в результаті взаємодії із середовищем, іншими людьми, коли людина усвідомлює себе через інших, складає уявлення про свій внутрішній світ і своє місце в оточуючому світі.

Інтерактивний підхід передбачає застосування великої кількості різноманітних методів та технологій навчання: ігрове навчання, метод проектів, метод коучингу, технології розвитку критичного мислення, кейси тощо.

Відбір змісту професійних і освітньо-професійних програм навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується також на сучасних принципах, таких як: принцип пріоритету самостійного навчання, пріоритету спільної діяльності, опори на досвіді слухача; індивідуалізації, системності, контактності, елективності, інноваційності, усвідомленості, інтеграції навчання; актуалізації результатів навчання, розвитку освітніх потреб.

Зокрема, застосування принципу *пріоритетності самостійного навчання* сприяє забезпеченню самостійної організації навчання; *принцип пріоритетності спільної діяльності* - роботи в групах; *принцип опори на досвід* - використання побутового, соціального та професійного досвіду як джерела навчання; *принцип індивідуалізації навчання* - спільної розробки індивідуальної програми навчання, зорієнтованої на конкретні освітні потреби і цілі навчання, в якій ураховується досвід, рівень підготовки, психофізіологічні, когнітивні особливості особистості, яка навчається; *системності навчання* - відповідності цілей, змісту, форм, методів, засобів навчання і оцінювання його результатів; *контактності навчання* - з одного боку, спрямовується на конкретні, життєво важливі для слухача цілі, орієнтовані на виконання соціальних ролей або вдосконалення особистості, а з другого - ґрунтується на професійній, соціальній, побутовій діяльності слухача і його просторових, часових і побутових умовах; *актуалізації результатів навчання* - невідкладне застосування на практиці отриманих слухачами знань, умінь, навичок, якостей; *елективності навчання* - надання слухачам певної свободи вибору цілей, змісту, методів, джерел, термінів, часу, місця і оцінювання результатів навчання, а також самих викладачів; *розвитку освітніх потреб* - оцінювання результатів навчання здійснюється шляхом виявлення реального рівня засвоєння навчального матеріалу; при цьому процес навчання будується з метою формування у слухачів нових освітніх потреб, конкретизація яких здійснюється після досягнення певної мети навчання; *інноваційності навчання* (innovative learning) - стимулює внесення інновацій (якісно нових систем і технологій) в існуючу культуру, соціальне середовище; *усвідомленості навчання* - усвідомлення й осмислення слухачами всіх параметрів процесу навчання і своїх дій з його організації; *інтеграції навчання* - ключовий принцип сучасних політичних, економічних, соціокультурних процесів у провідних європейських країнах, що визначає характер реалізації всіх елементів навчального процесу: цілей, змісту, організації тощо.

Таким чином, структура та зміст професійних і освітньо-професійних програм неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтуються на:

- новій освітній парадигмі та сучасних освітніх теоріях, таких як: андрагогіка - наука про навчання дорослих; акмеологія - наука про досягнення вершин творчості; синергетика - наука про нестабільність систем; інноватика - наука про нововведення; аксіологія - наука про людину як найвищу цінність та ін.;

- сучасних наукових підходах (компетентнісний, проблемний, модульний, контекстний, технологічний, гуманістичний, інтерактивний);

- сучасних принципах відбору змісту навчання, таких як: принцип пріоритету самостійного навчання, пріоритету спільної діяльності, опори на досвід слухача; індивідуалізації, системності, контактності, елективності, інноваційності, усвідомленості, інтеграції навчання; актуалізації результатів навчання, розвитку освітніх потреб;

- інтерактивних формах, методах і технологіях навчання;

- вимогах Болонської декларації, згідно з якою навчальні програми мають бути спрямовані на:

- підвищення рівня відповідальності за власний вибір у навчанні, темп власного професійного розвитку, розвиток навичок самоосвіти;

- зміну пріоритетів у діяльності з ретрансляції фундаментальних наукових знань до партнерства у здобутті і розвитку державними службовцями нових професійних знань, умінь, досвіду, мотивації, особистих якостей;

- зміну підходів та принципів організації навчального процесу шляхом розробки модульних навчальних планів за вибором і присвоєння їм відповідних залікових кредитів; перехід до кредитно-модульної системи навчання (див. першоджерело).

Першоджерело

Блок модулів - сукупність змістових модулів, об'єднаних за відповідними ознаками, наприклад гуманітарними, нормативними, профільними, галузевими та ін.;

змістовий модуль - чітко структурована та документована частина навчального плану і програми навчання, що приводить до здобуття відповідного рівня професійної компетентності;

заліковий кредит - одиниця виміру навчального навантаження слухачів, необхідного для засвоєння змістових модулів або блоку змістових модулів;

кредит - одиниця виміру ("вартість") обсягу навчальної роботи, необхідної для оволодіння певною кількістю знань, умінь та досвіду, що сприяє розвитку професійної компетентності. Мірою обсягу навчальної роботи є кількість кредитів, число яких має бути кратним 0,5. Кредит є узагальненою унормованою величиною, яка відображає певні витрати часу для оволодіння професійною компетентністю на новому рівні вимог суспільства і держави до державного службовця та особи органу місцевого самоврядування.

Інноваційна модель підвищення кваліфікації педагогічних працівників на засадах кредитно-модульної форми організації навчання : наук.-метод. посіб. : у 2 кн. - Кн. 1 / за заг. ред. Л. І. Даниленко. - К. : МОН і Світовий банк, 2011. - 80 с.

Кредитно-модульна форма організації неперервного професійного навчання державних службовців і осіб місцевого самоврядування для вітчизняної системи освіти є освітньою інновацією, яка якісно змінює попередню (існуючу) систему. Зокрема, її мета спрямовується не лише на здобуття чи розвиток професійних знань, умінь і навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а й на здобуття чи розвиток їхньої професійної компетентності; результат навчання - на задоволення вимог держави і суспільства в конкурентоспроможних фахівцях галузі державного управління та ефективності їх професійної діяльності.

Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади в органі державної влади, органі влади Автономної Республіки Крим

А. Повинен знати:

- законодавство про державну службу, Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", Конституцію України;
- процес проходження державної служби;
- структуру адміністрації; роль та обов'язки керівників державного органу (розуміння їх ролі у контексті організації, як вони взаємодіють з іншими оперативними підрозділами, як вони взаємодіють один з одним);
- службовий розпорядок центрального апарату державного органу;
- основи управління персоналом;
- керування ризиками (розуміння контексту, в якому ризик повинен бути керованим, включаючи інформацію, вимоги до структур і систем для ефективної системи керування ризиками, яка має як превентивні (запобіжні), так і спрямовуючі елементи);
- зв'язки з громадськістю та взаємодію (розуміння ключової ролі і техніки зв'язку з громадськістю у сучасному державному органі для створення відповідної культури, демонстрування прозорості, інформування уряду та суспільства);
- принципи етики, відповідного управління і якісного обслуговування (розуміння, практикування та повідомлення про принципи, які підтримуються, створення етичного середовища);
- норми ділового спілкування;
- основи управління та організації праці і діловодства;
- порядок роботи із службовою і секретною інформацією;
- знання технічного забезпечення та інформаційних технологій відповідно до специфіки посадових обов'язків;
- правила охорони праці і протипожежної безпеки.

Б. Повинен володіти вміннями та навичками:

- збирання та адаптації інформації з різних джерел;
- об'єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел;
- генерувати нові ідеї та різні шляхи розв'язання проблем;
- асимілювати та критично аналізувати складну інформацію, формувати чітке бачення вимог та передавати у чіткій і зрозумілій (для всіх рівнів) манері (встановлення та представлення нового стратегічного спрямування, здатність переконувати у необхідності змін);
- використовувати інформацію, оцінку ризиків, вимог балансування з бізнесом, встановлення напряму та чітких цілей для тих, хто краще відповідає вимогам бізнесу (забезпечення стратегічного спрямування, вирішення складних питань, розпізнання рішень щодо проблем управління, які відкривають можливості для бізнесу, заохочення інших до прийняття рішень);
- працювати одному чи з іншими для того, щоб розпізнати всі аспекти, які необхідні для розгляду питання та розробки рішення, яке більше всього підходить для того, щоб відповідати вимогам бізнесу (розв'язання конфліктів, заохочення креативності);
- спостерігати та аналізувати продуктивність персоналу;
- ефективно обмінюватись інформацією як по горизонталі, так і по вертикалі;
- чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, у різних умовах та з використанням різних форм (письмово та усно) і способів комунікації;
- прислухатися до інших та забезпечувати постійний зворотний зв'язок;
- ведення переговорів;
- планування;
- керування змінами;
- керування проектом/програмою;
- управління людськими ресурсами;
- роботи на комп'ютері;
- вивчення методів розшифрування/структурування - інформованість щодо методів аналізу (знати потреби аналізу, аналізувати, підбивати підсумки та приймати рішення);
- підготовки управлінських документів (службові листи, правові акти);
- роботи з оргтехнікою

7.7. Моніторинг професійного розвитку державних службовців у системі підвищення кваліфікації

Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 рр., схваленою Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, визначено першочергові завдання, що передбачають забезпечення розвитку персоналу, зокрема шляхом підвищення кваліфікації, в основу якого повинна бути закладена модернізація форм і методів навчання з урахуванням потреб та специфіки сфери управління.

Сучасне розуміння професійного навчання державних службовців передбачає спрямованість на підвищення якості надання управлінських послуг, постійне зростання рівня їх компетентності, ділової ініціативи, сучасного мислення, оволодіння новими методами керівництва й управління.

В умовах змін зростає роль високопрофесійних керівних кадрів, які здатні взяти на себе відповідальність за реалізацію соціально-економічних реформ, налаштовані на впровадження інновацій, спроможні приймати найбільш ефективні управлінські рішення, швидко і якісно виконувати завдання, поставлені в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Підвищення кваліфікації в нових умовах повинно мати системний, особистісний характер і здійснюватися упродовж професійної кар'єри, враховуючи потреби державних службовців для ефективного виконання покладених на них завдань і функцій. Моніторинг навчальних потреб має стати прерогативою кожного органу влади і передбачати перспективне планування професійного розвитку персоналу, яке забезпечить зв'язок оцінки навчальних потреб та індивідуальних планів кар'єрного зростання кадрів. Моніторинг особистісних потреб є обов'язковим етапом організації процесу підвищення кваліфікації державних службовців та важливою умовою формування змісту їх навчання, забезпечення його актуальності й практичної спрямованості.

Без цілеспрямованого добору майбутніх учасників навчання неможливо зробити оптимальний підбір тематики та змісту програми підвищення кваліфікації. Основою практично спрямованого змісту навчання та створення конкретних навчальних програм виступає моніторинг потреб у підвищенні кваліфікації кадрів.

Мета моніторингу потреб у підвищенні кваліфікації - чітко визначити, кому потрібно підвищити кваліфікацію, які знання й уміння необхідні кожному конкретному державному службовцю або кожній цільовій групі слухачів для створення відповідних навчальних програм під конкретного замовника.

Проведення моніторингу потреб у підвищенні кваліфікації дає можливість визначити, чи враховує запропонована навчальна програма потреби державних службовців та органу державної влади або органу місцевого самоврядування, у якому вони працюють. До моніторингу потреб відносять також аналіз контингенту слухачів-учасників навчання, а також того, хто буде брати участь у підвищенні кваліфікації, який навчальний матеріал для них має значення, що слухач очікує від навчання, якими знаннями та досвідом уже володіє слухач.

Потрібно враховувати різницю між слухачами, їх різний рівень попередньої підготовки, зацікавленості та мотивації тощо.

Працівники кадрових служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають проводити моніторинг потреб у підвищенні кваліфікації у співпраці з працівниками навчальних закладів системи навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Моніторинг потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців певного органу влади може включати такі етапи.

Першим етапом є *збирання даних для аналізу потреб у навчанні*, що передбачає збирання для керівництва органу влади кількісних даних про кадри, які потребують навчання. Це є первинною інформацією працівників кадрових служб (відповідальних за підвищення кваліфікації кадрів) для планування наступних кроків аналізу потреб органу влади. Джерелами підготовки такої інформації виступають кадрова інформаційна система та особові справи державних службовців.

Для збирання іншої (додаткової) інформації можуть бути використані методи опитування та анкетування, які включають, зокрема, відповіді на такі запитання:

Чи Ви брали участь у семінарі на подібну тематику?

Які аспекти Вас особливо зацікавили у цій темі?

Чи потребуєте Ви розширення знань щодо змін законодавства?

Який Ви маєте досвід участі у семінарах?

Чому Ви прийняли рішення про участь у даному семінарі?

З метою встановлення різниці між майбутніми учасниками семінару потрібно враховувати: соціальний стан (вік, стать тощо); попередню підготовку (освіта, спеціальність; професійний досвід; участь у семінарах; самоосвіта); навчальні потреби (інтерес до теми, проблемні питання, очікування тощо); особистісні якості (комунікабельність, зосередженість, втомлюваність тощо).

Другий етап передбачає *визначення потреб*. Для цього потрібно визначити мету: отримати загальну інформацію про побажання державних службовців певного органу влади щодо підвищення кваліфікації. Після цього визначаються потреби в навчанні. Цільове проведення визначення потреб у навчанні дасть змогу зорієнтувати навчальні програми на запити працівників.

Завдяки визначенню потреб у навчанні можна досягти таких важливих цілей:

- покращити планування;
- сформувати програми відповідно до потреб органу влади;
- утворити певні цільові групи слухачів з урахуванням їх конкретних побажань.

Визначення потреб є необхідним інструментом у системі планування підвищення кваліфікації державних службовців.

Аналіз ставлення державних службовців до навчання передбачає з'ясування таких питань:

- чи готові співробітники підвищувати свою кваліфікацію;
- чи може орган влади задовольнити ці потреби;
- який вид підвищення кваліфікації матиме найкращі результати для державних службовців?

Визначаючи потреби в підвищенні кваліфікації, потрібно враховувати:

- скільки років державний службовець працює в органі державної влади;
- які знання найбільш важливі для його роботи;
- чи потребує вивчення нового законодавства;
- яке навчання необхідне державним службовцям певного структурного підрозділу для ефективного виконання посадових обов'язків;
- у якому навчанні брав участь державний службовець протягом останнього року;
- якщо не проходив навчання, то з яких причин?

Аналіз анкет потрібно здійснювати з урахуванням таких аспектів:

- скільки всього співробітників взяло участь в опитуванні;
- які індивідуальні побажання були висловлені;
- які теми є найбільш актуальними для кожного структурного підрозділу;
- чи відповідають пропозиції в плані підвищення кваліфікації побажанням державних службовців;
- які умови для підвищення кваліфікації хотіли б мати державні службовці?

Узагальнюючи результати опитування, потрібно орієнтуватись на такі запитання:

- які висновки можна зробити, розглянувши кількість та зміст заповнених анкет;
- як потрібно оцінити індивідуальні побажання щодо проходження підвищення кваліфікації;
- які потреби виникають щодо окремих тем;
- чи дійсно це індивідуальні потреби, або це потреби в підвищенні кваліфікації цілого структурного підрозділу;
- як можна систематизувати або структурувати побажання державних службовців;
- що необхідно вдосконалити у відборі і направленні державних службовців певного органу влади на підвищення кваліфікації?

Визначення потреб також можна здійснювати шляхом проведення семінару в органі влади або в його структурному підрозділі. *Семінар* може повністю замінити анкетне опитування або, навпаки, доповнити його. Перевагою семінару над опитуванням є те, що побажання державних службовців можна не тільки визначити, але й одразу ж порівняти та обговорити їх.

На початку семінару потрібно пояснити його учасникам суть і мету визначення потреб. Якщо семінар проводиться після анкетного опитування, його доцільно побудувати за такою структурою:

- представити результати опитування, при цьому на картках позначити теми та прикріпити їх на дошці;
- вибрати найважливіші теми (їх рейтинг), утворити групи, які розроблятимуть зміст та очікування до окремих тем;
- написати тему для роботи в групі на окремих смужках (картках) та прикріпити їх на дошці. Учасники семінару заповнюють картки щодо наповнення обраної теми змістом та своїх побажань. Картки сортуються та розміщуються на дошці під окремими заголовками;
- продемонструвати результати;
- узагальнити результати;
- підбити підсумки семінару.

Учасниками таких семінарів можуть бути державні службовці певного структурного підрозділу; особи, які відповідають за питання підвищення кваліфікації кадрів; керівники департаментів, управлінь або відділів.

Третій етап включає *аналіз потреб групи*, який проводиться перед аналізом індивідуальних потреб. Це забезпечує плавний перехід від визначення потреб органу влади до аналізу потреб груп державних службовців.

Найбільш доцільно навчати всю групу разом, ніж направляти на навчання окремого представника від групи і очікувати на те, що він потім буде вчити інших працівників. Потрібно проводити спільні заходи, якщо на семінарі зміст роботи в групі або тема семінару цікавить усіх працівників групи. Це можуть бути семінари з питань психології управління, організації праці, управління проектами, спілкування з відвідувачами. Такі семінари будуть більш ефективними, якщо в них братимуть участь усі працівники групи, які можуть розробити спільні пропозиції і розглянути проблеми та шляхи їх реалізації.

Для аналізу групових потреб найдоцільнішим методом є семінар. Проводиться такий семінар аналогічно до семінару з визначення потреб. Відмінність полягає в тому, що вихідним моментом семінару є існуючі проблеми або майбутні зміни або наміри. Проблеми та/або наміри мають бути сформульовані як конкретні питання. Типові формулювання для основних запитань можуть бути такими:

- як краще подолати цю проблему;
- за яким планом потрібно діяти;
- які питання потрібно вирішувати в рамках цього семінару?

Проблеми та запитання збираються, оцінюються та обговорюються. В результаті визначається певна потреба в підвищенні кваліфікації, яка може бути основою для цілеспрямованих навчальних заходів.

Альтернативними способами визначення потреби в підвищенні кваліфікації є аналіз ситуацій та реального стану справ. Такі види аналізу дають змогу отримувати велику кількість важливої інформації та статистичних даних.

Аналіз стану справ спрямований на визначення рівня знань, аналіз ситуацій - на визначення професійної ситуації, ставлення, комунікації, співпраці та можливостей удосконалення (проводиться методом анкетування). Під час аналізу реального стану, наприклад щодо використання комп'ютерних технологій, до анкети включають такі питання:

- чи виникають у Вас труднощі під час роботи в Інтернеті;
- в оволодінні якими комп'ютерними програмами Ви маєте потребу;
- які знання і уміння Вам потрібні для роботи в системі електронного урядування?

Аналіз ситуацій та реального стану потрібно використовувати, якщо попередньо вже визначено основні потреби в підвищенні кваліфікації.

Четвертий етап передбачає *аналіз індивідуальних потреб*. Використовуються різні види визначення індивідуальних потреб у підвищенні кваліфікації.

Цільовий аналіз передбачає вироблення висновків про те, якими вміннями і навичками повинні оволодіти державні службовці для досягнення встановлених цілей.

Кваліфікаційний аналіз тісно пов'язаний із завданнями, які мають виконуватися на кожному робочому місці (яку кваліфікацію повинен мати працівник, щоб він міг якісно та в повному обсязі виконати поставлені перед ним завдання?).

Психологічний аналіз зорієнтований на особистість (як державний службовець поводить себе у певних ситуаціях, при висуванні вимог? Чого саме бракує? Як можна це виправити?).

Оперативний аналіз допомагає визначити, чи знають державні службовці певні операції або процеси і чи вміють ними користуватися. Які навчальні заходи їм можуть бути запропоновані? У центрі уваги під час такого аналізу перебуває процес роботи.

Аналіз на удосконалення або зміни допомагає знайти відповідь на питання: кого і якою мірою торкнулися зміни та нововведення?

Проблемний аналіз має на меті знайти проблемні місця та шляхи їх вирішення.

Аналіз слабких місць передбачає детальний розгляд процесів роботи та дослідження причин виникнення слабких місць.

Аналіз критичних випадків може допомогти попрацювати над тими якостями, завдяки яким можна уникнути інцидентів.

Проведення в органі влади аналізу індивідуальних потреб державних службовців може здійснюватись двома шляхами.

1. Відбір учасників відбувається під час співбесіди із керівником. Керівників необхідно письмово повідомити про проведення співбесіди або наради та її мету. Цей шлях має перевагу: з одного боку, можна здійснити цільовий відбір працівників, а з другого - разом обговорити цілі підвищення кваліфікації. Після участі в навчанні це дасть можливість спільно перевірити досягнення цілей у контрольній бесіді або методом анкетування.

2. Учасників відбирають керівники. Державні службовці переглядають списки тем (наприклад з питань управління персоналом, комунікації, організації роботи, проектного менеджменту тощо) семінарів і повідомляють про тематику, яка є цінною для їхньої роботи. Керівники, враховуючи побажання державних службовців, самостійно здійснюють відбір учасників семінару. Переваги цього методу: процедура відбору для керівників нескладна і здійснюється оперативно.

Розпочати роботу з вивчення й аналізу індивідуальних потреб доцільно, використовуючи методи спостереження за роботою конкретного державного службовця та інтерв'ювання. Ці методи є початковими у збиранні необхідної інформації про ефективність виконання посадових завдань.

Наступним методом аналізу індивідуальних потреб є *цільова співбесіда*, яка здійснюється за участю безпосереднього керівника в рамках розвитку персоналу. *Цільова співбесіда* має забезпечити узгодження цілей органу державної влади (окремого структурного підрозділу) з цілями окремого державного службовця. Цілі визначаються та узгоджуються на всіх рівнях управління, від керівництва органу влади до окремих відділів та співробітників. Відповідно до поставленої мети визначаються вимоги до кожного державного службовця щодо його професійної підготовленості до ефективного виконання посадових обов'язків. Завдяки цільовій співбесіді або спеціально проведеному семінару можна зробити висновки та встановити, яких знань і вмінь не вистачає конкретному державному службовцю, проходження якого виду навчання він потребує і яких навчальних цілей має досягти.

Співбесіду керівника з підлеглим потрібно проводити не менш ніж один раз на рік. Результати співбесіди потрібно фіксувати і оформляти як пам'ятку для наступних співбесід. Під час співбесіди потрібно з'ясувати:

- які основні завдання виконував державний службовець за минулий рік;
- яку мету ставив перед собою і якими шляхами її досягав;
- які проблеми існують (у роботі, у спілкуванні з керівником і колегами, у співпраці з іншими структурами);
- які можливі шляхи розв'язання цих проблем;
- які цілі потрібно для цього визначити (і державному службовцеві, і керівникові) і в який термін їх потрібно досягти;
- які додаткові знання і вміння потрібні для досягнення цілей;
- як терміново потрібно розпочинати навчання;
- коли потрібно провести таку наступну бесіду і на яку тему?

Співбесіда також може бути присвячена питанням підвищення кваліфікації, під час якої потрібно визначити побажання державних службовців щодо навчання, його видів та тематики. У процесі співбесіди з'ясується ось що:

- з яких актуальних питань потрібно розширити знання державного службовця;
- які професійні уміння і навички потрібно сформувати;
- які питання щодо комунікативної поведінки потрібно розглянути;
- до виконання яких нових завдань потрібно підготувати державного службовця;
- чого очікує державний службовець від майбутнього навчання;
- яких навчальних цілей він має досягти;
- які теми (питання) є найбільш важливими для конкретного службовця?

Робота кадрових служб не повинна обмежуватись лише визначенням кількісних показників потреб та складанням списків осіб, яких відібрано для проходження підвищення кваліфікації. Представники кадрових служб, зокрема особа, яка відповідає за навчання кадрів, а також безпосередній керівник конкретного державного службовця мають відповідально ставитись до моніторингу потреб та спільно визначатися в тому, які цілі вони прагнуть досягти, якого саме виду навчання потребують і за якою тематикою.

Моніторинг потреб управлінських кадрів може здійснюватись шляхом їх опитування. У країнах ЄС опитування є одним із основних методів вивчення навчальних потреб і професійних інтересів державних службовців.

Опитування - метод одержання первинної соціологічної інформації шляхом усного, письмового або електронного звертання з питаннями до певної групи осіб (респондентів), що вивчаються, і одержання відповідей з проблеми дослідження. Це один із найбільш поширених і специфічних методів, який дає можливість охопити велику кількість осіб і є надійним засобом виявлення первинних даних.

Опитування - це різновид спілкування і його результати залежать від низки обставин, зокрема від:

- психологічного стану респондента в момент опитування;
- умов, які повинні бути сприятливими для спілкування;
- змісту анкети або усного запитання (розуміння їх респондентом).

Розрізняють такі основні *види опитування*: *письмовий* - анкетування та збирання письмових пропозицій і *усний* - бесіда та інтерв'ю. Сьогодні також широко використовується *опитування в електронному форматі* шляхом розміщення відповідної рубрики на веб-сайтах. У кожному випадку вид опитування обирається залежно від характеру необхідних досліднику даних і умов їх обробки.

Найбільш поширеним видом опитування в соціології є *анкетування*. Основною функцією анкетування є збирання інформації про погляди респондентів. *Анкета* є засобом отримання інформації від респондентів, комплекс взаємозалежних запитань, на які опитуваний дає відповідь.

Анкетування може бути груповим або індивідуальним.

Груповим анкетуванням називається опитування, що застосовується переважно в організаціях, органах влади, навчальних закладах тощо (наприклад підсумкове анкетування певної групи державних службовців після двотижневого підвищення кваліфікації).

Під час індивідуального анкетування анкети роздаються на робочих місцях і заповнюються респондентом індивідуально, як окремою особою, а не членом певної групи.

Одним із видів опитування респондентів є *поштове опитування*. Це різновид анкетування, який правомірно розглядається як ефективний прийом збирання первинної інформації. У найбільш загальному вигляді поштове опитування полягає в розсиланні анкет і отриманні на них відповідей поштою.

У системі підвищення кваліфікації цей вид використовується при проведенні попереднього анкетування слухачів за місцем їх роботи. Важливими перевагами поштового опитування є його відносно помірна вартість і простота організації. Немає потреби в підборі, навчанні, контролі за діяльністю великої кількості осіб, які проводять опитування. Наприклад, працівник навчального закладу відправляє листи з бланками анкет в органи державної влади і органи місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації про майбутніх слухачів, їх індивідуальні потреби щодо змісту та організації навчання. Ще однією перевагою поштового опитування є можливість вибору респондентом найзручнішого для нього часу заповнення анкети. Найбільш сучасним способом цього виду опитування є відправлення листів з бланками анкет в органи влади *електронною поштою*.

Можна використовувати і такий вид опитування, як *телефонне опитування (інтерв'ю)*. Перевага цього виду - швидкість та оперативність проведення дослідження. Недоліком його є часове обмеження інтерв'ю (воно не повинно тривати більше 15 хвилин), потреба у відповідних грошових ресурсах. Телефонне опитування може використовуватися ефективно для певної групи респондентів. Наприклад, це працівники управління персоналом, відділів кадрів, які займаються питаннями навчання працівників органу влади, в якому працюють.

Етапи розробки анкети

1. Визначення типу анкети:

- структурована (чітко зафіксований порядок питань і самих формулювань);
- напівструктурована (можна змінювати порядок окремих запитань, а також робити акценти при формулюванні питання);
- неструктурована.

2. *Формулювання питань* (вибір типу питання, перевірка кожного питання на предмет відповідності таким критеріям: чи зрозуміле питання, чи дає воно змогу одержати інформативну відповідь тощо).

При формулюванні питань анкети потрібно дотримуватись таких правил:

1. Не ставте запитання, відповіді на які Вас не цікавить. Завжди керуйтеся загальною метою Вашого опитування.
2. Формулюйте лише такі запитання, на які можна реалістично і чесно відповісти. Не змушуйте респондента давати неточну інформацію (зокрема це стосується відкритих запитань).
3. Ставте лише такі запитання, до яких респондент підготовлений. Уникайте питань, які можуть бути для нього складними. Використовуйте прості слова (анкета має відповідати словниковому запасу респондентів).
4. Цікавтеся лише тією інформацією, яку не можуть надати інші джерела.
5. Віддавайте перевагу конкретним, а не загальним питанням. Уникайте подвійних питань, тому що це створить труднощі в аналізі.
6. Запитання анкети мають бути коректними, простими і зрозумілими.
7. Уникайте підказок. Ця типова помилка приводить до того, що дослідник одержує бажану для нього інформацію, а не ту, що відповідає реальним поглядам респондентів.
8. Не рекомендується зловживати використанням альтернативних варіантів відповідей, що спеціально підібрані дослідником і також передбачають одержання бажаних відповідей. Причому це може стосуватися навіть порядку розташування питань. Якщо перелік альтернативних варіантів занадто довгий і вони досить складні, то ті з них, що даються наприкінці, мають більше шансів бути вибраними респондентами.
9. Уникайте об'єднання кількох питань в одне (наприклад: "Чи задоволені Ви організацією та змістом навчання?"). Зрозуміло, що відповідь на першу половину запитання може не збігатися з відповіддю на другу.

3. Розробка анкети.

Розробка анкети є важливим і складним етапом роботи. Правильно складена анкета дає змогу досліднику отримати достовірну інформацію. Анкета, розроблена не професійно, є основним джерелом помилок в отриманні достовірних результатів досліджень.

Традиційно анкета складається з трьох основних розділів - вступ, основна та заключна частини (відомості про респондента).

Вступ відіграє важливу роль у процесі спілкування з респондентом і має включати кілька необхідних елементів. У ньому має бути чітко визначена мета дослідження та зазначена організація, яка проводить дослідження.

Необхідно знати основні вимоги до складання анкети (опитувального листа) та її заповнення. Будь-яка анкета повинна мати назву, звернення (шановний колего...). Потрібно також включити слова, що можуть допомогти налагодити контакт із респондентом (наприклад висловлення подяки за можливе співробітництво). У вступній частині розміщується коротка інструкція щодо заповнення анкети, в якій можуть розкриватися цілі, завдання опитування, мотивуватись необхідність заповнення опитувального листа, акцентуватись увага на більш повне, щире заповнення.

Вступ має бути чітким та лаконічним і разом з тим відповідати зазначеним вимогам.

Основна частина анкети безпосередньо стосується досліджуваного об'єкта. При її розробці насамперед необхідно визначитися з переліком майбутніх питань анкети, порядком їх розташування та їх кількістю. Місце кожного питання в анкеті залежить від його змісту, будови, складності, виконуваних функцій.

Особливої уваги вимагає встановлення послідовності питань. Для отримання достовірної інформації доцільно розпочинати опитування з вивчення проблем, що стоять перед опитуваним, з поступовим переходом до питань, що передбачають шляхи їхнього вирішення.

Усі питання, які можна поставити респондентам, умовно поділяються на такі групи:

- відкриті;
- закриті;
- прямі - непрямі.

Відкриті питання дають більш широку за змістом інформацію, ніж закриті. Запитання повинні бути чітко сформульовані, щоб висловлювання респондента на тему опитування не перейшло у висловлювання думок "взагалі". Відкрита форма питання найчастіше застосовується тоді, коли вивчається нова проблема. Результати обробки цих відповідей використовують для побудови закритих питань у подальших дослідженнях за аналогічною тематикою.

Недолік відкритих питань полягає в тому, що перед дослідником виникають труднощі під час аналізу відповідей через розбіжності відтінків слів і висловів та неможливості їхньої однозначної інтерпретації.

Немає чітко встановлених правил щодо кількості відкритих та закритих питань в анкеті. В практиці частіше використовується закрыта форма питань, тому що вона легко піддається обробці. Крім того, на такі питання респондент відповідає охочіше і швидше.

Закриті питання мають задану структуру і передбачають обмежений перелік відповідей або містять усі можливі варіанти відповідей, і опитуваний просто вибирає один із них. Закриті питання можуть бути:

- альтернативними;
- з вибірковими твердженнями;
- зі шкалою Лайкерта;
- зі шкалою семантичного диференціалу;
- зі шкалою важливості;
- з оцінною шкалою.

Приклади закритих питань

Альтернативні питання передбачають можливість вибору респондентом лише одного варіанта відповіді "так" або "ні".

Наприклад:

Чи бажаєте Ви поділитися досвідом роботи?

Так.

Ні.

Питання з кількома варіантами відповіді (із трьох і більше тверджень).

Наприклад:

Виконання яких функцій викликає у керівних працівників труднощі?

Планування і прогнозування.

Організація.

Контроль.

Інші (напишіть, яких)_____.

Питання зі шкалою Лайкерта дають можливість висловити ступінь згоди або незгоди із запропонованими твердженнями.

Наприклад:

Чи відповідає, на Вашу думку, основний зміст діяльності керівних працівників органу влади їх посадовим функціям та завданням?

Відповідає повною мірою.

Частково відповідає.

Не відповідає.

Семантичний диференціал являє собою 5-7-розмірну шкалу, межами якої є біполярні твердження. Респондента просять за запропонованою шкалою оцінити своє ставлення до досліджуваної проблеми.

Наприклад:

Дайте, будь ласка, узагальнену оцінку якості існуючої системи професійної підготовки в Національній академії державного управління при Президентові України за формами навчання (U):

		1	2	3	4	5	
Денна форма	низька	г	г	г	г	г	висока
Заочна форма	низька	г	г	г	г	г	висока
Дистанційна	низька	г	г	г	г	г	висока
Підв. кваліфікації	низька	г	г	г	г	г	висока

Шкала важливості - це тип питання, за якого опитуваний визначає ступінь важливості запропонованого йому твердження.

Наприклад:

Проведення безперервного підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади є:

Важливим.

Не дуже важливим.

Зовсім не важливим.

Оцінна шкала - тип питання, що пропонує дати кількісну оцінку (у балах) певного твердження.

Наприклад:

Дайте оцінку якості викладання в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів за наведеною шкалою:

5 - найвищий рівень;

2 - низький;

4 - високий;

0 - не можу оцінити.

3 - середній;

Виставляйте оцінку з урахуванням таких аспектів роботи викладачів:

- актуальність змісту;

- структурованість і логічність;

- практична спрямованість змісту;

- здатність встановлювати контакт з аудиторією.

Під час складання анкет потрібно знати, що питання мають бути однаково зрозумілими різним соціально-демографічним групам респондентів (молодим і немолодим, людям з різним рівнем освіти, досвіду, мешканцям міста і села тощо).

За змістовим навантаженням розрізняють основні і неосновні (додаткові) питання. Основні запитання повинні розкривати тему дослідження. А додаткові питання допомагають отримати дані про респондента, більш широке уявлення про коло його професійних інтересів тощо.

Додаткові питання стоять на початку і в кінці анкети. Це відповідає одному з головних правил побудови опитувального листа: спочатку повинні бути легкі для респондента питання, які допомагають встановити з ним психологічний контакт. Тому ці питання можуть бути неосновними. Відповідаючи на них, респондент повинен поступово увійти в проблематику дослідження. Завершуватись анкета повинна також не складними питаннями, які знімають психологічне навантаження.

Отже, запитання може виконувати різні функції залежно від місця його розташування в анкеті і взаємозв'язку з іншими запитаннями.

Заклучна частина анкети (відомості про респондента).

Інформація про респондента включає такі особисті питання, як вік, стать, освіта тощо.

4. *Аналіз і оптимізація анкети* - перевірити, чи не порушується логічна структура анкети, чи не втрачаються інформаційні зв'язки між питаннями, чи можна замінити групу питань одним запитанням, чи немає зайвих питань.

5. *Апробація анкети та коригування*.

Апробація використовується для оцінки самих питань та їх послідовності, дає змогу отримати впевненість у розумінні респондентами поставлених питань. Проводиться за допомо-

гою невеликої кількості людей (від 15 до 35), які належать до тієї самої категорії, що підлягає дослідженню. Апробування анкет має проводити або сам розробник, або висококваліфікований інтерв'юер.

Навіть якщо розробка анкети здійснювалась висококваліфікованими й досвідченими фахівцями, її апробування дає можливість виявити окремі недоліки і на цій основі виправити їх, тобто краще адаптувати її до аудиторії, що підлягає опитуванню. Ігнорування ж цієї роботи може призвести до несподіваних труднощів у збиранні інформації, до перекручувань відповідей і навіть зростання кількості відмов від участі в опитуваннях.

Після апробування анкети її доцільно доопрацювати, лише тоді вона може вважатись готовою до використання в дослідженні.

На ефективність проведення анкетування впливає:

1. Досвід проведення подібних досліджень та висококваліфікований персонал.
2. Наявність науково-методичної літератури, сучасної техніки й електронних засобів для підготовки інтерв'юерів.
3. Контроль якості як стандартна процедура процесу збирання даних.

У процесі проведення анкетування необхідно прослідкувати, щоб респондент переглянув її, з'ясував усі незрозумілі йому питання, а вже потім приступав до заповнення. Під час здійснення самої процедури анкетування важливо добитися повного контакту з респондентом, бути коректним і уважним. Слід пояснити людині, чому звернулись саме до неї, вказати куди і кому здати анкету. Отримавши заповнену анкету, опитувачу необхідно її бігло переглянути і обов'язково подякувати за роботу тому, хто її заповнював. Час на заповнення анкети не повинен перевищувати 45 хвилин.

Якщо анкетування анонімне, то варто підкреслювати конфіденційність відповідей. Потрібно повідомити про те, скільки часу займе опитування.

Необхідно допомогти респонденту розібратися в складних питаннях.

Можна використовувати метод вибіркового анкетування. Він застосовується тоді, коли неможливо проанкетувати усіх членів певної групи. Ця процедура полягає в спробі зробити висновки щодо усієї групи шляхом вибіркового аналізу.

Існує така своєрідна "відбіркова рамка", що означає сукупність людей, які мають якусь спільну рису, наприклад керівники структурних підрозділів міністерства.

Опрацювання і аналіз отриманих даних

Опрацювання отриманих анкетних даних - операція, яка вимагає залучення кваліфікованих фахівців: керівника інформаційно-аналітичного відділу; спеціаліста, який розробляє методику і анкети, методи опрацювання та аналізу даних; інтерв'юерів; спеціаліста з первинного опрацювання, збереження інформації, ведення баз даних тощо.

Обробка та аналіз анкет здійснюються з урахуванням таких основних принципів:

- достовірність і об'єктивність інформації;
- актуальність і оперативність інформації;
- регулярність надходження інформації;
- цілісність, взаємопов'язаність і всебічність інформації;
- класифікація інформації з проблем, соціальних груп, тем тощо;
- єдині методологічні і методичні засади досліджень.

Ефективність цієї роботи певною мірою залежить від вдало розроблених спеціальних форм для обробки анкет, а також узагальнюючих форм, куди вносяться результати анкетування.

Після завершення опитування всі анкети збираються в одному місці і є попередніми даними. Потім потрібно узагальнити отримані відповіді на запитання. Ця операція може бути легко виконана вручну у разі опитування кількох десятків і навіть сотень респондентів. У випадку опитування значно більшої кількості людей, особливо якщо запитань в анкеті більше ніж 20, потрібно використовувати електронно-обчислювальну техніку.

Кожну відповідь необхідно ретельно проаналізувати і в разі потреби не враховувати, якщо зрозуміло, що вона свідомо неправильна, з неї неможливо що-небудь зрозуміти або ж якщо опитуваний відповів просто "для галочки", не знаючи проблеми.

Після завершення збирання даних, а іноді й у процесі їхнього надходження, проводиться їх систематизація й аналіз.

Обробка, аналіз і узагальнення результатів анкетування може здійснюватися самим розробником або шляхом створення спеціальної групи, яка може комплектуватися із числа працівників інформаційно-аналітичного відділу. Начальник інформаційно-аналітичного відділу має здійснювати контроль за якістю інформації, що збирається (чи не заповнюються анкети самим інтерв'юером?).

Результати обробки даних доцільно представити у вигляді узагальнюючих форм, таблиць, графіків, діаграм та відповідних пояснень до них. Для обробки і аналізу даних на ЕОМ можна використовувати різне програмне забезпечення, що дає змогу провести систематизацію даних, зведення їх у таблиці тощо.

Один з обов'язкових етапів процесу підвищення кваліфікації управлінських кадрів включає аналіз їх професійних потреб та забезпечення практичної спрямованості змісту навчання. Найбільш простим, доступним і доцільним засобом здійснення цієї роботи є анкетне опитування.

З урахуванням досвіду європейських країн Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президенті України розроблено систему вивчення особистісних потреб слухачів, яка передбачає проведення різних видів анкетного опитування. Провідне місце займають попереднє і підсумкове анкетування.

Попереднє анкетування безпосередньо спрямоване на вивчення особистісних потреб та інтересів працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування з метою формування для них професійних програм і розкладів занять.

Попереднє анкетування є одним із важливих спільних шляхів співпраці з кадровими службами органів державної влади і органів місцевого самоврядування та отримання інформації про особливості практичної діяльності державного службовця.

Для організації та проведення попереднього анкетування здійснюється наступне:

- розробка інструментарію з вивчення особистісних навчальних потреб майбутніх слухачів;
- підготовка переліку основних навчальних модулів (тем) у контексті демократичного врядування для вивчення їх рейтингу серед слухачів;
- розробка анкет з урахуванням категорії слухачів;
- розробка форм та бланків для обробки анкет, їх аналізу та узагальнення результатів обробки;
- підготовка (з урахуванням плану-графіка) листів до органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо відбору кандидатур на навчання та проведення їх попереднього опитування;
- консультування кадрових служб щодо направлення слухачів на навчання та заповнення ними анкет (у телефонному режимі);
- обробка анкет з вивчення потреб, які надійшли до навчального закладу з органів влади;
- аналіз та узагальнення пропозицій майбутніх слухачів щодо змісту навчання, видів занять, викладацького складу, комп'ютерної грамотності тощо;
- підготовка відповідних інформаційно-аналітичних матеріалів на допомогу керівництву та навчально-методичному відділу для формування змісту навчання і забезпечення його практичної спрямованості з урахуванням професійних потреб та інтересів слухачів.

Підсумкове анкетування має на меті визначення рівня задоволеності слухачів навчанням, отримання додаткової інформації щодо їх професійних потреб, а також зауважень, порад і побажань стосовно організації та змісту майбутнього навчання.

Підсумкове опитування включає:

- розробку інструментарію підсумкового опитування, анкет та форм для їх обробки;
- анонімне опитування респондентів: проведення вступної бесіди зі слухачами (постановку мети опитування, роз'яснення пунктів анкети для забезпечення якісного та свідомого їх заповнення респондентами), збирання анкет;
- обробку анкет та аналіз результатів їх обробки;
- вивчення рівня задоволеності слухачів навчальною програмою;
- проведення підсумкової співбесіди на заліковому занятті щодо досягнення слухачами навчальної мети та їх зауважень і пропозицій з метою удосконалення навчальної програми.

Орієнтовні запитання

1. Якої освітньої мети Ви досягли під час перебування в навчальному закладі?

2. Чи виправдав навчальний курс Ваші сподівання?, Чи відповідав зміст навчання Вашим особистим професійним потребам та інтересам?

3. Які з отриманих знань та умінь Ви зможете використати на службі?, Яким чином? (*наведіть приклади*).

4. З яких питань, корисних для Вашої безпосередньої професійної діяльності, Ви ще хотіли б розширити свої знання?

5. Які у Вас є зауваження та пропозиції з метою удосконалення навчальної програми?

За результатами підсумкового опитування слухачів здійснюється підготовка узагальнюючих інформаційно-аналітичних матеріалів для подальшого оновлення програм, забезпечення практичної спрямованості змісту навчання.

Наступним важливим видом анкетування з вивчення особистісних потреб слухачів є *опитування учасників тематичних короткострокових семінарів*. Для його проведення доцільно використовувати іншу анкету, за допомогою якої можна вивчити думку слухачів щодо:

- корисності тематики і змісту семінару для їх професійної діяльності;
- використання слухачами отриманих знань і умінь під час виконання посадових обов'язків;
- визначення актуальних тем, які хочуть розглянути слухачі на наступних семінарах тощо.

Цей вид анкетування допомагає отримати різнобічну інформацію: як щодо якості змісту і організації проведеного тематичного семінару, так і конкретні пропозиції щодо розробки програм наступних семінарів.

Враховуючи, що в країнах ЄС значна увага приділяється вперше прийнятим на державну службу, які навчаються за окремою програмою, доцільно опитування цієї категорії осіб проводити за спеціально розробленою для цього анкетною.

Опитування вперше прийнятих на державну службу дає можливість отримати інформацію не тільки про загальну оцінку задоволеності навчанням за відповідною програмою, а також дані про оцінку ймовірності використання слухачами результатів навчання в практиці роботи (слухач за п'ятибальною шкалою оцінює кожний навчальний модуль, зокрема: "Право", "Менеджмент", "Фінанси"). Результати цього опитування використовуються для удосконалення змісту навчальної програми, відбору викладачів та забезпечення підготовленості вперше прийнятих на державну службу до ефективного виконання ними посадових функцій і завдань.

Для підвищення рівня викладацького складу, оновлення бази даних викладачів, забезпечення практичної спрямованості навчальних занять можна *впровадити анкетування, що передбачає оцінювання слухачами якості викладання*.

Для цього виду анкетування розробляється спеціальний інструментарій: анкета; форма для внесення анкетних даних; таблиця для узагальнення результатів анкетування та визначення рейтингу викладачів. В анкеті слухачам пропонується оцінити якість викладання за 12-бальною шкалою, враховуючи такі аспекти роботи викладачів:

- актуальність змісту навчального матеріалу;
- структурованість і логічність викладу матеріалу;
- практична спрямованість змісту;
- забезпечення сприймання і розуміння матеріалу;
- застосування інтерактивних методів навчання;
- здатність встановлювати контакт з аудиторією слухачів, підтримувати їх інтерес і увагу;
- забезпечення інформаційними, методичними, демонстраційними матеріалами.

Проведення усіх п'яти видів анкетування сприяє забезпеченню системного підходу до моніторингу потреб; дає змогу охопити опитуванням усі категорії слухачів, які будуть навчатися або вже пройшли навчання; у повному обсязі отримати інформацію про особливості роботи конкретного державного службовця та відгуки про проведене навчання, проаналізувати й узагальнити ці дані. З урахуванням зауважень і побажань слухачів потрібно розробляти розклади занять, формувати і постійно оновлювати базу даних викладачів, удосконалювати навчальний процес, спрямований на оволодіння слухачами умінь, необхідними для виконання посадових обов'язків, прийняття ефективних управлінських рішень в умовах змін і реформ.

Запитання для самоперевірки до розділу 7

1. Які форми професіоналізації Ви знаєте?
2. Визначте, будь ласка, основний зміст і спрямованість основних форм професіоналізації державної служби.
3. У чому, на Ваш погляд, полягає сутність професійного розвитку особистості?
4. Які сучасні наукові підходи до проблем професійного розвитку особистості Ви знаєте?
5. У чому полягає сутність неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування?
6. Які заклади освіти забезпечують підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування?
7. Якими документами державного зразка підтверджуються різні види неперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування?
8. Охарактеризуйте сутність освітньої парадигми, на якій ґрунтуються професійні й освітньо-професійні програми навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
9. Назвіть і охарактеризуйте сучасні наукові підходи та принципи, які застосовуються для розробки професійних й освітньо-професійних програм навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
10. Охарактеризуйте сутність професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
11. Чи погоджуєтесь Ви з твердженням про те, що підвищення кваліфікації людських ресурсів на державній службі має стати безперервним процесом? Чому? Проілюструйте Вашу відповідь конкретними прикладами.
12. Підготуйте та прокоментуйте "дорожню карту" Вашої професіонально-професійно-особистісної актуалізації в системі підвищення кваліфікації.
13. Чи можете Ви визначити підвищення кваліфікації державних службовців викликом сьогодення? Чому? Дайте обґрунтовану відповідь.
14. Запропонуйте пропозиції для удосконалення системи підвищення кваліфікації українських службовців. На що, на Вашу думку, необхідно насамперед звернути увагу?
15. Запропонуйте власну стратегію підвищення кваліфікації ефективних та результативних керівників для державної служби.
16. Ваше ставлення до необхідності активізації особистісної складової державного службовця у процесі безперервної професійної освіти.
17. Проаналізуйте запропоновані в тексті форми моніторингу професійного розвитку державних службовців. Які з них, на Вашу думку, є найактуальнішими для вітчизняних державних службовців? Чому?
18. Підготуйте слайд-презентацію на тему моніторингу професійного розвитку державних службовців та виступіть з нею перед своїми колегами під час аудиторних занять.
19. Розробіть власну анкету виходячи із поданих у тексті рекомендацій. Проведіть її та прокоментуйте отримані Вами результати. Які тенденції Ви можете у них побачити? Відповідь проілюструйте даними проведеного Вами анкетування.
20. Які суттєві проблеми перешкоджають максимальній самореалізації державних службовців у професійному розвитку? Чому? Який вихід Ви можете запропонувати?
21. Які загальні закономірності професіоналізації людської діяльності?
22. Які складові інтелектуального капіталу?
23. Розкрийте сутність інституціональних елементів професіоналізації праці.
24. Як Ви розумієте поняття "розвиток персоналу"?
25. Яка структура цілей і завдань розвитку персоналу?
26. Охарактеризуйте напрями і методи планування персоналу.
27. Які ключові етапи процедури відбору персоналу?
28. Які принципи професіоналізації?
29. Які види підвищення кваліфікації державних службовців?

Завдання для самостійної роботи до розділу 7

1. Спробуйте охарактеризувати, які чинники, на Ваш погляд, впливають на формування національних механізмів професіоналізації служби в державних органах та органах місцевого самоврядування.
2. На прикладі однієї з професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців проаналізуйте відповідність її змісту вимогам до професійної компетентності.
3. Розгляньте структуру однієї з освітньо-професійних програм підготовки державних службовців за напрямом навчання "Державне управління" та проаналізуйте її основні складові.
4. Проаналізуйте зміст однієї з освітньо-професійних програм підготовки державних службовців за напрямом навчання "Державне управління" та визначте ступінь урахування в ньому основних принципів його відбору.
5. Проаналізуйте типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади в органі державної влади, органі влади Автономної Республіки Крим.
6. Проаналізуйте темпи суспільного розвитку і професіоналізацію.
7. Охарактеризуйте принципи професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
8. Проаналізуйте складові професіоналізації державної служби.
9. Розкрийте систему розвитку персоналу.
10. Проаналізуйте професійне навчання державних службовців.
11. Окресліть роль кадрової служби в плануванні розвитку персоналу.
12. Визначте функції професіоналізації.

Напрями магістерських робіт до розділу 7

1. Державна кадрова політика і політика професіоналізації.
2. Інтелектуальний капітал: шляхи формування та ефективного використання.
3. Інституціональні засади професіоналізації державної служби.
4. Управління процесами професіоналізації державної служби.
5. Система професійної підготовки та післядипломної освіти державних службовців.
6. Оцінка потреб у кадровому забезпеченні державної служби: удосконалення методології та методики.
7. Професіоналізація кадрів державної служби: принципи, форми та функції.
8. Моніторинг професійного розвитку державних службовців.

Список використаних джерел до розділу 7

1. *Армстронг М.* Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг. - 8 изд. ; пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. - СПб. : Питер, 2004. - 832 с.
2. *Баєва О. В.* Основи менеджменту : практикум / О. В. Баєва, Н. І. Новальська, Л. О. Згалат-Лозинська. - К. : Центр учб. л-ри, 2007. - 522 с.
3. *Бобровский А. Б.* Основы профессиональной ориентации / А. Б. Бобровский, Т. М. Потапенко, Г. В. Шокин ; Система методов профессиональной ориентации : учеб.-метод. пособие. - Кн. 1. - К. : МЗУУП, 1993. - 164 с.
4. *Боровикова Н.* Самообучающаяся компания / Н. Боровикова // Менеджер. - 2007. - № 12. - С. 31-36.
5. *Васильев В. В.* Система адаптации работников до профессиональной деятельности / В. В. Васильев. - Днепропетровск : Вид-во Днепропетр. ун-ту, 1999. - 300 с.
6. *Веснин В. Р.* Практический менеджмент персонала : пособие по кадровой работе / В. Р. Веснин. - М. : Юристъ, 1998. - 496 с.
7. Вивчення потреб у навчанні вищого корпусу державної служби (дослідження проведене у 2010 році). Школа вищого корпусу державної служби. Проект "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.school.gov.ua>
8. Визначення реальних потреб у вдосконаленні професійної компетентності державних службовців регіонального рівня з питань європейських інтеграційних процесів / М. Бойцун,

- О. Мельников, Я. Мудрий, В. Стрельцов // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. вид. ОРІДУ НАДУ. - 2007. - № 1.
9. *Виноградський М. Д.* Управління персоналом / М. Д. Виноградський, А. М. Виноградська, О. М. Шканова. - [2-ге вид.]. - К. : Центр. навч. л-ри, 2009. - 502 с.
10. *Гавкалова Н. Л.* Менеджмент персоналу : навч. посіб. / Н. Л. Гавкалова. - Х. : Видавн. Дім "ІНЖЕК", 2004. - 276 с.
11. *Гавкалова Н. Л.* Обучение как фактор повышения интеллектуального уровня персонала организации / Н. Л. Гавкалова, Н. С. Маркова // Економіка розвитку. - 2004. - № 1. - С. 64-67.
12. *Гончарук Н.* Ротація кадрів як важливий чинник професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців / Н. Гончарук, Н. Артеменко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - Вип. 1 (35). - 317 с.
13. *Дьомін О.* Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби [Електронний ресурс] / О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко. - Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37667&cat_id
14. *Егоршин А. П.* Управление персоналом : учеб. для вузов. - 4-е изд., испр. / А. П. Егоршин. - Н. Новгород : НИМБ, 1999. - 720 с.
15. *Еськов А. Л.* Мотивационный механизм в системе производственного менеджмента: проблемы и решения : монография / А. Л. Еськов ; НАН Украины ; Ин-т экономики и пром-сти. - Донецк, 2005. - 390 с.
16. *Іваницька О. М.* Дослідження ринку освітніх послуг : навч. посіб. / О. М. Іваницька. - К. : Київ. ун-т ім. Б.Грінченка, 2010. - 40 с.
17. Інноваційна модель підвищення кваліфікації педагогічних працівників на засадах кредитно-модульної форми організації навчання : наук.-метод. посіб. у 2 кн. / за заг. ред. Л. І. Даниленко. - К. : МОН, Світовий банк, 2011.
18. *Калашнікова С. А.* Основи проектного менеджменту для керівника навчального закладу : навч. посіб. / С. А. Калашнікова. - К. : Київ. ун-т ім. Б.Грінченка, 2009. - 44 с.
19. *Кибанов А. Я.* Основы управления персоналом : учебник / А. Я. Кибанов. - М. : ИНФРА-М, 2005. - 304 с.
20. *Кибанов А. Я.* Управление персоналом организации: отбор и оценка при найме, аттестация : учеб. пособие для студ. вузов / А. Я. Кибанов, И. Б. Дуракова. - М. : Изд-во "Экзамен", 2003. - 336 с.
21. *Клімов Г. І.* Професійна орієнтація і методика профорієнтаційної роботи (практикум) : посіб. для слухачів ф-ту перепідготовки кадрів та практик. працівників служби зайнятості і студ. пед. навч. закл.) / Г. І. Клімов, І. О. Седляр, М. С. Янцур. - Б.м., 1995. - 179 с.
22. *Колісніченко Н. М.* Особливості професіоналізації державних службовців: етапи, стадії, підходи [Електронний ресурс] / Н. М. Колісніченко, Г. Г. Стойкова. - Режим доступу : http://209.85.129.132/search?q=cache:W3_GNmbVw_UJ:www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008. - Назва з екрана.
23. *Колпаков В. М.* Управление развитием персонала : учеб. пособие для студ. вузов / В. М. Колпаков. - К. : МАУП, 2006. - 712 с.
24. *Комаров И.* Интеллектуальный капитал / И. Комаров // Персонал. - 2000. - № 5. - С. 54-61.
25. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011-2015 роки (проект) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://guds.gov.ua>
26. Концепція сучасної державної кадрової політики України : наук. вид. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 56 с.
27. *Коул Джеральд.* Управление персоналом в современных организациях / Джеральд Коул ; пер. с англ. Н. Г. Владимиров. - М. : ООО "Вершина", 2004. - 352 с.
28. *Кравченко М.* Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження нової управлінської ідеології / М. Кравченко // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 95-101.
29. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні - інноваційні аспекти: Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. - К. : Грамота, 2005. - 447 с.
30. *Кучерявий А. О.* Основи самостійної навчальної діяльності : навч. посіб. / А. О. Кучерявий, М. В. Балко. - Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка, 2010. - 200 с.
31. *Мельников О. Ф.* Визначення та задоволення потреб державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні (на прикладі Харківської області) :

- монографія / О. Ф. Мельников, Б. Г. Савченко, О. А. Котуков ; за заг. ред. проф. О. Ф. Мельникова. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. - 228 с.
32. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. А. Гошовська, Л. І. Даниленко, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів. - К. : НАДУ, 2012. - 48 с.
33. Методичні рекомендації з розробки професійних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад / [В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, М. С. Орлів та ін.]. - К. : НАДУ, 2012. - 24 с.
34. Методичні рекомендації щодо вивчення і аналізу навчальних потреб державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як одного із шляхів забезпечення ефективності підвищення кваліфікації / О. Д. Брайченко, Т. А. Саченко, Н. А. Коняшина ; ПКК НАДУ при Президентіві України. - К. : НАДУ, 2011. - 38 с.
35. Методичні рекомендації щодо науково-методичного забезпечення оцінювання учасників конкурсу з добору кандидатів до Президентського кадрового резерву та моніторингу їх професійного розвитку / за ред. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2012. - 29 с.
36. Методичні рекомендації щодо організації заходів із професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" / В. А. Гошовська, М. С. Орлів, Б. О. Костенко, К. Ф. Задоя ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2013. - 45 с.
37. Модели и методы управления персоналом : российско-британское учеб. пособие / под ред. Е. Б. Моргунова. - М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 2001. - 464 с. - (Серия "Библиотека журнала "Управления персоналом").
38. Моніторинг якості освіти: світові досягнення та українські перспективи : посібник / за заг. ред. О. І. Локшиної. - К. : К.І.С., 2004. - 128 с.
39. *Мордовин С. К.* Управление человеческими ресурсами : 17-модульная программа для менеджеров "Управление развитием организации". Модуль 16 / С. К. Мордовин. - М. : ИНФРА-М, 2000. - 288 с.
40. Наукові засади та шляхи забезпечення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наук. розробка / уклад. : В. А. Гошовська, О. Д. Брайченко, Б. О. Костенко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. - К. : НАДУ, 2011. - 44 с.
41. Неперервна професійна освіта: філософія, педагогічні парадигми, прогноз / [В. П. Андрущенко, І. А. Зязюн, В. Г. Кремень та ін.] ; за ред. В. Г. Кременя. - К. : Наук. думка, 2003. - 854 с.
42. *Нижник Н. Р.* Роль кадрової політики в реалізації функцій держави / Н. Р. Нижник // Вісн. Акад. правових наук України. - 2002. - № 3 (30). - С. 9-16.
43. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2003. - 344 с.
44. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
45. *Орлів М. С.* Єдині стандартні вимоги до змісту підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів. - К. : НАДУ, 2011. - 26 с.
46. Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання : зб. наук. пр. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 148 с.
47. *Платонов К. К.* Психология / К. К. Платонов, Г. Г. Голубеев. - М., 1997. - 247 с.
48. Про затвердження вимог до змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 листоп. 2011 р. № 51 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>
49. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розробки програм тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, тренінгів, спеціалізованих короткострокових навчальних курсів : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 листоп. 2011 р. № 49 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>
50. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо щорічного визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреб у підготовці магістрів за спеціальностями

в галузі знань "Державне управління", відбору осіб для направлення на навчання до вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців у галузі знань "Державне управління", та у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Голодержслужби від 1 груд. 2009 р. № 367 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>

51. Про затвердження плану заходів на період до 2014 року щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 480-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

52. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 908 від 22 серп. 2012 р.). - Режим доступу : www.kmu.gov.ua

53. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

54. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16 трав. 2012 р. № 91 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 трав. 2012 р. за № 872/21184).

55. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України № 347/2002 від 17 квіт. 2002 р. // Законодавчі акти України з питань освіти / Верховна Рада України. Комітет з питань науки і освіти : офіц. вид. - К. : Парлам. вид-во, 2004. - С. 279-294.

56. Про освіту : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

57. Про План дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

58. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

59. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

60. Про схвалення концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

61. Професіоналізація державної служби: зарубіжний досвід : навч.-метод. матеріали / уклад. : В. А. Гошовська та ін. - К. : НАДУ, 2008. - 80 с.

62. *Пряжникова Е. Ю.* Профориєнтація : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Е. Ю. Пряжникова, Н. С. Пряжников. - М. : Издат. центр "Академия", 2005. - 496 с.

63. *Савченко В. А.* Управління розвитком персоналу : навч. посіб. / В. А. Савченко. - К. : КНЕУ, 2002. - 351 с.

64. *Сидоренко П. В.* Теоретичні засади перманентної професіоналізації державної служби України [Електронний ресурс] / П. В. Сидоренко. - Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2009_2/doc_pdf/Sydorenko.pdf. - Назва з екрана.

65. Технология управления персоналом: настольная книга менеджера / П. В. Журавлев, С. А. Карташов, Н. К. Маусов, Ю. Г. Одегов. - М. : Изд-во "Экзамен", 1999. - 576 с.

66. *Торрингтон Дерек.* Управление человеческими ресурсами : учебник / Дерек Торрингтон, Лаура Холл, Стивен Тэйлор ; пер. 5-го англ. изд. ; науч. ред. А. Е. Хачатуров. - М. : Изд-во "Дело и Сервис", 2004. - 752 с.

67. Управление персоналом организации / под науч. ред. Г. Десслера. - М. : Изд-во Моск. ун-та, 1997. - 280 с.

68. *Шейл П.* Руководство по развитию персонала / П. Шейл. - 2-е изд. - СПб. : Питер, 2004. - 240 с.

69. *Boyatzis R. E.* (1982) *The Competent Manager* / R. E. Boyatzis. - New York : John Wiley.

РОЗДІЛ 8. ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: корупція, система влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, міністерство, державний службовець, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, державна політика, протидія, правове суспільство, організаційно-правовий механізм, нормативно-правовий акт, кризові явища, хабарництво, зловживання, чиновник, повноваження, суспільні відносини, національна безпека, європейський досвід, морально-етичні чинники, бюрократія.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Азіз Х. Ф. Причини існування корупції в Україні та шляхи їхнього усунення / Х. Ф. Азіз // Проблеми боротьби зі злочинністю та шляхи її попередження. - 2004. - С. 72-74.
3. Запобігання і протидія корупції : (законодав. акти). - К., 2011. - 50 с.
4. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко (кер. авт. кол.), Р. П. Марчук, А. М. Мудров та ін. ; за ред. А. М. Михненка. - К. : НАДУ, 2010. - 360 с.
5. Ларин В. А. Коррупция: опыт системного исследования / В. А. Ларин. - Ростов н/Д, 2004. - 368 с.
6. Мельник М. І. Фактори корупції в Україні / М. І. Мельник // Право України. - 2002. - № 5. - С. 12-17.
7. Номоконов В. А. Современное состояние коррупции в мире: география, причины / В. А. Номоконов // Информ. бюл. - 2006. - № 2. - С. 96-111.
8. Тодыка О. Ю. Факторы политической коррупции в сфере формирования представительных органов власти / О. Ю. Тодыка // Проблеми законності. - Вип. 78. - 2006. - С. 12-19.

8.1. Поняття корупції в системі державної служби

Корупція, будучи деструктивним політичним, соціально-економічним та культурно-етичним явищем, виступає феноменом певних соціальних відносин, які складаються в рамках взаємовідносин представників органів державної служби й громадян як приватних осіб або представників установ та організацій. Саме тому в системі державної служби поняття "корупція" віддзеркалює особливості взаємовідносин, предметом яких є злочинне посягання - задоволення власних майнових чи особистісних немайнових інтересів за рахунок використання службових повноважень. Проте тлумачення означеного поняття саме в системі державної служби потребує концептуального аналізу в рамках генези цієї дефініції й вивчення основних підходів учених.

Сьогодні не існує єдиного погляду щодо етимології терміна "корупція". В енциклопедичних словниках цей термін тлумачиться по-різному. Найчастіше пропонуються дві основні версії його виникнення. Згідно з першою слово "корупція" утворилося від латинського *corruptio*, що перекладається як "підкуп, хабар". За другою версією походження терміна пов'язане із злиттям двох латинських слів *correre* та *rumpere*, де перше перекладається як "певна кількість людей", друге - як дієслово, що означає руйнування, пошкодження, скасування певного процесу. Утворений злиттям цих слів термін *corrumpere*, начебто, вживався для позначення змови кількох осіб з метою здійснення перешкоди правосуддю або виконанню інших владних повноважень.

Стародавнє латинське походження зазначеного терміна може свідчити про те, що в далекому минулому вже існувало коло засуджуваних суспільством протиправних дій, які полягали у використанні повноважень представника влади в корисливих особистих інтересах або в інтересах певної групи осіб. Отже, стародавнє походження слова "корупція" спростовує твердження окремих учених, які вважають корупцію сумнівним "досягненням" пострадянських країн і вбачають витoki корупції в Україні виключно в її радянському минулому. У Довідковому документі про міжнародну боротьбу з корупцією (квітень 1995 р.) її визначено як "зловживання державною владою для отримання вигоди в особистих цілях".

У працях таких відомих дослідників проблем боротьби з корупцією, як Дж.Белентайн, Г.Блек, М.Джонстон, Дж.Най, Р.Перкінс та багатьох інших, присвячених дослідженню витоків

цього явища, аргументовано доведено, що корупція відома суспільству ще з давнини. Так, наприклад, перші прояви корупції згадані вчені датують IV-V ст. до н. е.

Інші науковці засвідчують першу згадку про корупцію в матеріалах архіву стародавнього Вавилону (друга половина XXIV ст. до н. е.) - найстарішої з відомих людству історичних пам'яток державності. В епоху шумерів і семітів цар Лагоша (територія сучасного Іраку) був змушений реформувати державне управління з метою припинення зловживань своїх чиновників та суддів. Отже, історичний процес виникнення корупції стає можливим тоді, коли державний чиновник, маючи можливість розпоряджатися ресурсами, приймає рішення не в інтересах суспільства, а з огляду на свої особисті, корисливі потреби. Підтвердженням цього є знайдені археологами й істориками джерела прадавніх центрів людської цивілізації в Єгипті, Месопотамії, Китаї III-II тисячоліття до н. е.

Пізніше у Стародавніх Афінах та Римі корупцією називали карані в судовому порядку незаконні дії посадових осіб держави, які розглядалися як "зіпсованість моралі", "розлад порядку в полісі". Корупцію як політичну категорію розглядали Платон і Аристотель.

В італійських містах доби Відродження боротьба з корупцією була, насамперед, справою суспільного контролю. Макіавеллі стверджував, що корупція є свідченням загального захворювання держави, що руйнує громадську чесноту, а Монтеск'є характеризував це явище як дисфункціональний процес, у результаті якого гарний політичний порядок або система перетворюються в негідні, а монархія вироджується в деспотизм.

Перші згадки про корупцію на Русі з'явилися у літописах XIV ст. Зокрема, з цього приводу згадують Двінську уставну грамоту 1397-1398 рр., де міститься визначення незаконної винагороди за здійснення офіційних владних повноважень - "мздоімство" або "посула". Згідно з іншою версією "посулу" як хабар визначено вперше в Псковській судній грамоті (1462-1471 рр.). За часів правління Івана Грозного було запроваджено смертну кару за вчинення дій, аналогічних сучасному хабарництву.

У Російській імперії підґрунтям корупції стала система так званого місництва. У період правління Івана IV хабарництво, за "Судебником" 1550 р., було остаточно визнано кримінальним злочином. Але, як зазначає М.Карамзін, хоча хабарництво й каралось законом, але чиновники постійно удосконалювали способи отримання хабарів від відвідувачів.

У Запорозькій Січі Велика екстрадинаційна рада у своєму присуді від 23 грудня 1764 р. зазначила, що згідно з військовим статутом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову скарбницю під страхом "смертного штрафу". А у разі, якщо отаман куреня веде себе "не справно" або потурає злодіям, він підлягає покаранню й наступного разу не може бути обраний отаманом.

Заслужують на нашу увагу й інші історичні документи. Наприклад, ст. 485 "Уложення Росії про покарання кримінальних і виправних" (1885 р.) передбачала відповідальність для тих чиновників, які всупереч вимогам законодавства вступили в торги й зобов'язання з державною скарбницею під власним іменем або від імені дружини, дітей чи інших підставних осіб.

Після приходу до влади більшовиків проблемі боротьби із службовими зловживаннями також приділялась увага. Так, Постановою РНК від 7 лютого 1923 р. було затверджено "Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах".

Визначення

За радянських часів енциклопедичне трактування **корупції** зводилося до одногозначного визначення її тільки як злочину, що проявляється в прямому використанні посадовою особою прав, наданих їй відповідно до посади з метою збагачення.

У юридичному словнику, виданому за адміністративно-командної системи, терміна "корупція" немає, оскільки він не використовувався у правовій практиці. Не було й відповідних статей ані у КК Української РСР, ані у Кодексі про адміністративні правопорушення. Немає їх у таких кодексах і зараз. Поняття "корупція" тоді асоціювалося з хабарництвом. Воно розглядалося як злочин, що полягає в одержанні службовою особою особисто або через посередників матеріальних цінностей або будь-якого іншого майна чи майнових вигод за виконання або невиконання в інтересах того, хто дає хабар, будь-якої дії, яку службова особа повинна була або могла вчинити з використанням свого службового становища.

Отже, слід констатувати, що дорадянський і радянський періоди визначення поняття корупції в системі державної служби характеризуються баченням цього феномену в ракурсі кримінального злочину. Проте неоднозначне тлумачення цього поняття спостерігається й у сучасних наукових дослідженнях.

На сьогодні існує кілька підходів до трактування поняття "корупція". Згідно з різними теоріями, як наголошувалось вище, цей термін пов'язують з латинським словом "*corruptio*" - підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб.

Термін "корупція" почали широко вживати в українському суспільстві, починаючи з середини 90-х рр. минулого століття. За останні десять років практично жоден документ, що характеризує соціально-економічну і політичну ситуацію в Україні, а також стан злочинності, не обходяться без згадування корупції. Майже щодня в центральній і регіональній пресі публікуються матеріали, де корупція засуджується як явище або приводяться конкретні факти корупційної поведінки державних службовців та інших посадових осіб. Ці дії дезорієнтують суспільство, породжують синдром відчуження громадян від держави і держави від громадян, утрати людських надій на мудру, чітку і відповідальну владу в сучасній Україні. Разом з тим, на думку українських учених і практиків, ні Закон України "Про боротьбу з корупцією", ні інші антикорупційні нормативні акти, ні судова практика повною мірою не змогли дати чіткого, конкретного визначення поняття корупції. Останнє породжує низку протиріч як у теоретичних дослідженнях, так і в правозастосовчій діяльності. У зв'язку з цим необхідно системно, комплексно й обґрунтовано визначитися з поняттям і характеристикою корупції.

Аналіз поняття "корупція" в законодавчих актах різних держав та визначеннях науковців засвідчує різні підходи щодо його формулювання. У документах ООН з міжнародної боротьби корупція визначається як -зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях. З нього видно, що корупція виходить за межі хабарництва. Це поняття містить у собі й хабарництво, непотизм (заступництво на основі особистих зв'язків) та незаконне присвоєння публічних коштів для приватного використання. Аналогічна ідея закладена в Настанові, підготовленій Секретаріатом ООН. Рада Європи у 1999 р. запропонувала для підписання будь-якими зацікавленими державами відразу двох документів: Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенцію про цивільно-правову відповідальність за корупцію. Відсутність у цих документах норми-дефініції, що містить компактне визначення поняття корупції, компенсується детальним перерахуванням форм корупційної поведінки.

Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI визначає корупцію як використання особою, зазначеною в частині першій ст. 4 Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій ст. 4 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Водночас серед позицій учених у системі державної служби ефективно визначення поняття "корупція" запропонували М.Камлик і Є.Невмержицький. Розкриваючи його сутність, вони вважають за доцільне законодавчо підтвердити дефініцію: корупція - це діяльність державних службовців, пов'язана зі зловживанням службовим становищем з метою отримання незаконних прибутків та пільг матеріального характеру. Розкриваючи багатоплановий характер цього зловживання, вони пов'язують її з організованою злочинністю, розглядаючи їх як єдине ціле.

Дещо відмінною ця дефініція відображена в енциклопедичній літературі. Автори вітчизняного юридичного словника-довідника розглядають корупцію як форму зловживання владою, пов'язану з підкупом посадових осіб і також як процес, пов'язаний із прямим використанням посадовою особою прав (повноважень), наданих їй посадою, з метою особистого збагачення, включаючи в цей процес підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, дачу хабарів і т. ін.

Авторитетний юридичний словник Генрі Блека визначає корупцію як: "діяння, яке вчинюється з наміром надати деякі переваги, що несумісні з офіційними обов'язками посадової особи і правами інших осіб; діяння посадової особи, яка неправомірно використовує своє ста-

новище чи статус для одержання будь-якої переваги для себе або іншої особи в цілях, які протирічать обов'язкам і правам інших осіб".

В окремих енциклопедичних виданнях корупція відверто називається конкретним злочинном, який полягає в прямому використанні посадовою особою прав, пов'язаних з її посадою, з метою особистого збагачення.

Висловлювання авторів щодо предмета сутності поняття "корупція" різнобічні, оскільки вони оцінюють це суспільне явище за різними критеріями. Однак спільним є те, що за макроекономічного підходу його оцінюють з точки зору державних інтересів, розглядаючи корупцію як суспільну небезпеку. Проте, як наголошують вчені, з позицій особистості й сім'ї корупція приносить додатковий прибуток, що і є спонукальним мотивом у вчиненні цього діяння. Водночас на мікрорівні визначення корупції в різних авторів можна класифікувати за сферами суспільного життя.

Так, на думку В.І.Попова, корупція знаходить своє відображення у трьох аспектах: політичному, соціально-економічному і правовому.

Основні дослідження корупції показують, що в різних країнах її політичний аспект виражається у позбавленні апарату управління можливості проводити державну політику. Тоді громадянин залежить не від законів, які регламентують державні відносини, а від свавілля корумпованого чиновника. О.В.Терещук тлумачить явище корупції у двох аспектах, а саме: як протизаконне діяння посадових осіб, спрямоване на особисте збагачення, та як стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому в протиправній діяльності шляхом використання наданих їм державою повноважень. На думку автора, найбільшу небезпеку для держави становить корупція в другому аспекті, оскільки простежується стійка тенденція криміналізації владно-управлінської сфери.

Водночас М.П.Яблоков зазначає, що корупція - це систематичний підкуп посадових осіб законодавчої, виконавчої та судової влади, громадських та політичних діячів, який спричиняє прийняття ними рішень, що порушують закон або "неписані" суспільні норми, та їх здійснення, часто на користь кримінальних структур, призводить до встановлення залежності від зазначених структур.

На думку Л.В.Багрія-Шахматова, корупція - це явище, яке вразило апарат державної влади і управління, пов'язане з його розладом, коли представники апарату незаконно використовують своє службове становище в корисливих цілях, для особистого збагачення всупереч інтересам служби.

Необхідно зазначити, що деякі вчені розрізняють верхівкову, низову і вертикальну корупції. Перша охоплює політиків, вище й середнє чиновництво і пов'язана з ухваленням рішень, що мають високу вартісну ціну. Це лобіювання законів, участь у розподілі держзамовлень, зміні форм власності і т.ін. Друга поширена на середньому і нижньому рівнях і пов'язана з постійною, рутинною взаємодією службовців і громадян (штрафи, реєстрації, видача довідок тощо). Часто обидві зацікавлені в корупційній операції сторони належать до однієї державної організації. В цьому випадку службовець дає хабар своєму начальнику за те, що останній покриває його корупційні дії. Це вже вертикальна корупція, яка виступає як міст між верхівковою і низовою корупцією, що особливо небезпечно, оскільки свідчить про перехід корупції від стадії розрізаних актів у стадію організованих форм.

Довідка

Існують точки зору вчених щодо поняття **корупції** в трьох основних напрямках - корупція в політичному аспекті, корупція в соціально-економічному аспекті й корупція в морально-правовому аспекті.

Прихильниками політичного аспекту формулювання поняття "корупція" є Сар.Дж.Пундей, М.Тихоміров, К.М.Абдієв, К.В.Сурков, В.К.Євтушевський, які визначають корупцію як зловживання державною владою, посадою та службовим становищем з метою отримання матеріальної винагороди. Вона має характер злочинної діяльності у політичній сфері, що призводить до дискредитації апарату державного управління. Тим самим завдаються матеріальні й моральні збитки державному устрою, репутації політичної влади, престижу країни на міжнародній арені. Корупція пов'язана з підкупом осіб, які перебувають на державній або громадській службі, з одержанням ними додаткових доходів, благ і переваг за вчинення умисних дій або бездіяльність.

У соціально-економічній площині І.Мазур визначає корупцію у широкому розумінні - це складне соціально-економічне (скоріше, асоціальне) явище, що виникає в процесі реалізації тіньових економічних відносин між посадовими особами та іншими суб'єктами з метою задоволення особистих інтересів через комерціалізацію суспільних благ і цінностей. Корупція ж у вузькому розумінні - це комерціалізація посадовими особами своїх функціональних обов'язків.

Водночас прихильник третього напрямку, В.В.Луїсєв, зазначає, що корупція - термін соціально-правовий, кримінологічний, який включає в себе злочини та порушення, пов'язані з використанням службового становища в особистих або групових цілях. А М.І.Мельник наголошує, що корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як "послуга за послугу", "do ut des" ("даю, щоб ти дав").

Таким чином, корупція в системі державної служби - це система відносин, побудована на задоволенні особистісних інтересів державних службовців, з одного боку, й інших фізичних осіб - з другого, шляхом злочинного зловживання службовими обов'язками зі сторони державного службовця чи схилення до такого зловживання іншими фізичними особами, яка має злочинний характер. Дане визначення характеризується двома важливими компонентами - обов'язковою участю представників органів державної служби й використанням системи державної служби для задоволення особистісних інтересів, що, по суті, й складає злочинний характер даних взаємовідносин.

8.2. Корупція як деструктивний фактор державної служби

Державна служба в будь-якій державі являє собою стійку систему державних органів влади, яка покликана забезпечувати функціонування держави як єдиного цілого, тим самим підтримуючи належним чином задоволення життєвих інтересів населення держави. Така надзвичайно важлива місія державної служби як суспільного феномену виступає важливим фактором стабільного розвитку суспільства. Саме це й зумовлює таку надзвичайно важливу її функцію, як стійкість, стабільність та ефективність. Проте існує багато факторів, які деструктивним чином впливають на функціонування цієї системи, її стійкість, ефективну роботу й стабільне функціонування. Серед таких факторів одним із найбезпечніших слід вважати корупцію. Вплив цього явища останнім часом стає дедалі глобальнішим, чим руйнується система державної влади, система безпеки, економіка й сталий соціальний розвиток у цілому. Тому для ефективної протидії розвитку корупції необхідно усвідомлювати особливості деструктивного впливу корупції на систему державної служби в цілому на сучасному етапі державотворення в Україні.

Результатом генезису номенклатурної системи управління державним і політичним життям радянського суспільства стало, на нашу думку, створення в СРСР моделі корумпованого і по горизонталі, і по вертикалі суспільства, матеріальні, природні, трудові, інтелектуальні та духовні ресурси якого під прикриттям революційної, патріотичної риторики кількома поколіннями політичних авантюристів використовувалися для задоволення власних владних амбіцій над найбільшим за територією та багатістю за ресурсами державою на нашій планеті. Корупція в СРСР дала змогу партійній еліті підмінити реальну демократію тоталітаризмом під вивіскою соціалістичної демократії, трактованої як демократія для трудящих і диктатура для експлуататорів.

На сучасному етапі державотворення дослідники виокремлюють такі групи безпосередніх причин та умов поширення корупції:

- політичні (замкнутість системи управління, її уповільнений розвиток, брак цілеспрямованого формування патріотичного почуття та високих моральних якостей, недосконалість антикорупційної політики, безініціативність громадських формувань, незалежних недержавних структур у боротьбі з корупцією);

- економічні (несприятливий режим діяльності підприємств, відсутність прозорості багатьох економічних процесів і т.ін.);

- правові (відсутність цілісної системи антикорупційних заходів, невизначеність відповідальності за корупційні діяння, формальний характер системи декларування доходів, неповне визначення суб'єктів корупційних діянь);

- організаційно-управлінські (відсутність чіткої регламентації діяльності посадових осіб, поширення діяльності в органах публічної влади практики заміщення посад через знайомство,

відсутність механізмів запобігання проникненню в органи влади лідерів і членів злочинних угруповань);

- соціально-психологічні (нерозвиненість громадянської свідомості, корислива спрямованість діяльності державних службовців, професійна та моральна деформація поведінки частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до фактів корупції). У цьому контексті С.С.Серьогін наголошує на тому, що корупція породжує низку таких загроз, як руйнування держави, викривлення й гальмування економічних реформ, криміналізація економічних відносин, обмеження конституційних прав і свобод громадян, погіршення морально-психологічного клімату в суспільстві. За таких умов значна частина громадян змушена під час прийняття тих чи інших рішень керуватися не правовими й моральними нормами, а винятково міркуваннями особистої нелегітимної вигоди, що спричиняє роздвоєння ціннісних орієнтирів особистості, коли вона діє всупереч їм. Відтак соціально-деструктивна функція корупції руйнує процес формування образу соціальної реальності сучасної України.

Причин процвітання корупції в Україні кілька - і вони в цілому відомі. На думку С.Коненка, це переоцінка цінностей у суспільстві та недостатньо ефективна діяльність керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансові проблеми, недостатній відомчий контроль, легковажність, наївність, лабільність (нестійкість) тощо.

Як вважає М.Мельник, факторами корупції слід визнати явища, процеси, інші чинники, які справляють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, зумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви.

Щодо типової ситуації, яка створює умови для незначної корупції, є "черга", яка виникає в результаті постійного зростання попиту на послуги сфери суспільного обслуговування, що перевищує зростання пропозиції на них. Керування чергою може здійснюватися легальним чи нелегальним (через хабарі) шляхом.

Інший чинник, сприятливий для корупції, - це громадське ставлення до неї. Сьогодні багато хто просто не уявляє будь-яку діяльність без підкупу когось і, отже, не чинить опору здирицтву. Більшість підприємців схильні платити додаткові гроші, якщо від них цього вимагають.

Відомо, що в корупції беруть участь, з одного боку, державний чиновник, з другого - підприємець або просто громадянин. Небезпечним залишається зрощування державного апарату та органів місцевого самоврядування з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля. За даними аналітиків, нині не існує жодної підприємницької структури, яка б для пом'якшення такого тиску систематично не сплачувала чиновникам і рекетирам значні грошові суми.

Аналізуючи наслідки корупції та причини її виникнення, спеціалісти розвинутих країн іноді стверджують, що корупція є частиною культури багатьох країн, які розвиваються. Хабарництво виправдовується тим, що люди в окремо взятій країні можуть терпляче ставитися до сплати невеликих сум за надання офіційних послуг (за надання дозволів, ліцензій та ін.). Але це не означає, що вони схвалюють такі дії, просто інколи це сприймається як подарунки. Але якщо подарунок виходить за межі традиційної гостинності, це викликає занепокоєння, оскільки спотворюється шкала людських цінностей та соціальних традицій.

Сьогодні відхилення у відносинах між громадянським суспільством і державою, структурно-функціональна незбалансованість державної служби, що проходить через процес реформування, проявляються досить яскраво в зміщенні цілі державної служби, переорієнтуванні її на обслуговування соціально-непродуктивної еліти, на шкоду інтересам суспільства; неадекватності структури органів державної влади її завданням і функціям; дисбалансі у внутрішньо-структурних зв'язках, неузгодженості дій рівнів державної влади; нездатності до адекватного збирання й аналізу інформації та непродуктивного її використання; неоперативності і недосконалості розроблюваних проектів державних рішень. Проявом цих диспропорцій є професійна некомпетентність, бюрократизація та корумпованість державної служби. Ці диспропорції починаються з порушень відкритості державно-громадських відносин. При цьому втрачається потреба професіоналізації службовців, орієнтування на знання процесів, вміння діагностувати стан суспільства.

Зазначені відхилення посилюють аномалії службової поведінки. Таким чином, державна служба виявляється поза сферою соціального контролю, що створює передумови для зловжи-

вання службовим становищем, безкарної бездіяльності, ігнорування інтересів служби. Поширення цих фактів є основною передумовою корупції.

Визначення

Корупція - це соціальне явище, що передбачає розкладання влади, використання особами, які уповноважені на виконання функцій держави, свого службового становища для незаконного отримання матеріальних благ та переваг. Корупція - це вид соціальної патології, що вражає систему державного управління та місцевого самоврядування. Складність подолання корупції в цьому випадку полягає в тому, що її наслідки зумовлені найпродуктивнішими факторами мотивації особи - багатства і влади. Корупційне середовище володіє високою здатністю до самоорганізації та стійкого самозбереження.

Небезпека цього явища полягає в тому, що це явище викликає в суспільстві "звикання", у населення формується ставлення до нього, як до "норми життя". Корупція у сфері державної служби існує передусім тому, що в чиновника є можливість розпоряджатися ресурсами, які йому не належать, за рахунок прийняття (або не прийняття) тих чи інших рішень. До таких ресурсів можна віднести: бюджетні кошти, державну та комунальну власність, пільги, державні замовлення тощо. Але якщо позбавити чиновника розподільчої функції, то вся система втрачає сенс свого існування. Тож державні службовці виступають у ролі суб'єктів корупційної діяльності, оскільки тільки вони мають повноваження для прийняття рішень, що ведуть до корупційних правопорушень.

У системі державної служби корупція проявляється у формі: винагороди за отримання вигідних замовлень, винагороди за начебто консультаційні послуги, встановлення занадто високих гонорарів за публікації та лекції, службового шахрайства, отримання комісійних з державних замовлень, надання державним службовцям різних "знаків уваги", закордонних відряджень, банального здирництва, встановлення нормативів на хабарі.

Тож корупція відволікає значні засоби від вирішення нагальних соціальних проблем, загострює кризу в економіці та управлінні, а також значно знижує здатність влади до розв'язання соціальних проблем, поширює соціальну напругу та поглиблює політичну нестабільність у країні.

Сьогодні проблема корупції в Україні далеко перейшла етичні і правові межі. Проблема полягає передусім у відсутності реально діючих інститутів громадянського суспільства, незалежної судової системи, індиферентності більшості засобів масової інформації та багато чого іншого.

Найбільшого поширення й розмаху корупція набула в умовах, коли в державі й суспільстві бюрократія перетворюється на особливу соціальну корпорацію, наділену широкими повноваженнями і, як наслідок, яка володіє величезними можливостями для зловживань. Досить часто це призводить до виникнення політизованих організованих злочинних груп із міцними вертикальними й горизонтальними зв'язками. Корумпована поведінка чиновників може бути пасивною (разовою, непостійною) або активною (постійною, систематичною). Вона виявляється: в одержанні грошей або іншої винагороди за надання договорів, контрактів; порушенні процедур прийняття рішень в інтересах хабародавця, надання йому законодавчої та іншої підтримки; використанні державних суспільних матеріальних та фінансових засобів і ресурсів з особистою або груповою корисливою метою; "зацікавленому" небажанні припинити незаконну діяльність тих чи інших осіб або організацій. Слід зазначити, що корупція не обов'язково супроводжується безпосереднім одержанням "живих" грошей. Вона може мати завуальований вигляд: надання пільг; демонстрація лояльності державних службовців стосовно політичних діячів різних партій, промислових фінансових компаній; лобізм; протекціонізм; традиції переходу політичних лідерів і великих державних чиновників на посади керівників або почесних президентів різних фондів; інвестування приватних підприємств за рахунок державного бюджету; переведення державного майна в акціонерні товариства, використання організованих злочинних угруповань та ін.

Особливо небезпечним є перехід корупції від стадії окремих разових актів до стадії відтворюваних організованих форм, коли суб'єкти, які вступають у корупційні відносини, є співробітниками одного державного органу, коли вони взаємно покривають свої незаконні, злочинні дії.

Соціальний аспект корупції полягає також у падінні авторитету й престижу державної служби, у погіршенні якісного складу державних службовців, в економічній і політичній нестабільності суспільства, а також трансформації або зміні домінуючих соціальних цінностей, які багато в чому не відповідають у своєму новому вигляді ідеалам формування й розвитку правової, соціальної держави й громадянського суспільства. Масштабна корупція призводить до тяжких наслідків для всього соціуму. Головна шкода корупції полягає в тому, що вона руйнує державну владу, робить її слабкою, немічною, фіктивною. При цьому основний ресурс влади - довіра з боку населення - втрачається. Корупція припускає використання влади й пов'язаних із нею можливостей не в інтересах усього суспільства, а в інтересах окремих осіб або певної групи осіб.

Через високий рівень корумпованості державних органів корупція стає системним елементом державного управління. За таких обставин управління державою суттєво віддаляється від демократичних принципів і значно полегшується для корумпованих представників влади, яким притаманний спрощений погляд на владу, на її сутність і суспільне призначення, на власне службове становище, яке розглядається як засіб задоволення особистих інтересів. Унаслідок корупції відбувається зміщення основної мети політики - замість захисту загальносуспільних інтересів політика спрямовується на захист приватного і групового інтересів.

Реорганізаційний вплив корупції на соціальну дійсність сучасного українського суспільства проявляється в посиленні процесів "деформалізації правил" соціального й економічного життя, внаслідок чого корупційна практика в умовах транзитивного суспільства стає нормою життя, соціальною реальністю. Завдання побудови сучасної системи державної служби, яка б відповідала всім вимогам й ідеальним уявленням про сучасного чиновника, є пріоритетним для більшості пострадянських держав, але поки що недосяжним. Легітимізація соціально-конструктивної функції корупції відбувалася й буде відбуватися за допомогою тиражованої мас-медіа соціальної міфології про неминучість цього зла як плати за недосконалість державного устрою.

Таким чином, корупція як деструктивний фактор державної служби проявляється в трьох основних напрямках, а саме:

- політико-правовий напрям прояву корупції виявляється в руйнуванні системи державної служби як організаційно-політичного феномену, у формуванні правового нігілізму й деформації правової системи в цілому;

- соціально-економічний напрям прояву корупції стимулює процеси незаконного збагачення державних службовців, посилює економічне розшарування суспільства й підриває економіко-господарський сектор держави;

- культурно-етичний фактор формує стереотипне бачення криміналізації корупційного феномену як традиційного укладу життя суспільства, створює соціальний образ суспільної зумовленості корупційних відносин між державними службовцями й суспільством.

Саме тому деструктивна об'єктивність корупції відносно державної служби зумовлює пошук ефективних напрямів створення та реалізації протидії корупційним проявам.

8.3. Система запобігання та протидії проявам корупції

У процесі подолання кризових явищ уряди країн створюють системи запобігання та протидії криміналізації суспільних відносин, коли цілі державні інституції на базі галузевого та спеціалізованого законодавства впроваджують механізми боротьби із злочинністю. Даний процес має безпосереднє відношення і до корупційних проявів у системі державної служби.

Система запобігання та протидії проявам корупції базується на організаційно-правових засадах, основою яких є чинне антикорупційне законодавство.

Відносини, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції, регулюються законами і міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Загальні питання здійснення діяльності посадовими особами у сфері державної служби регулює Закон України "Про державну службу". Питання здійснення службової діяльності визначають також інші законодавчі акти (закони України "Про місцеве самоврядування", "Про службу в органах місцевого самоврядування" тощо). Важливе місце для регулювання питань, пов'я-

заних із діяльністю посадових осіб у сфері державної служби, займають підзаконні нормативні акти, до яких насамперед належать укази й розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти. Відповідні акти законодавства визначають особливості діяльності посадових осіб і в інших сферах діяльності (адміністративній, господарській, інформаційній тощо).

Здійснюється удосконалення законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до положень міжнародно-правових документів з цих питань. Протягом кількох останніх років змінювалися норми, що регулюють питання боротьби з корупцією. У 2011 р. прийнято закони України "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення". Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки.

Закон визначає заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, які стосуються певних суб'єктів з числа осіб, зазначених у ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції". Так, законом передбачені заходи, пов'язані з певними обмеженнями стосовно відповідних осіб і їх діяльності, здійснення перевірок щодо осіб, які претендують на зайняття певних посад, і фінансового контролю, встановлення загальних вимог щодо поведінки певних посадових осіб, урегулювання конфлікту інтересів, проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, вимоги щодо прозорості інформації тощо. Згідно з частиною першою ст. 16 Закону України "Про державну службу" на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції".

Довідка

Нормативна база є основою інституціоналізації системи протидії корупції, її основою та організаційно-правовим базисом. Проте реалізацією задекларованих у нормативній базі напрямів, умов і механізмів здійснюють організовані й належним чином інституційовані органи державної влади та місцевого самоврядування, які реалізують антикорупційну діяльність.

Ефективність антикорупційних механізмів можливо оцінити через урегулювання повноважень, функцій та діяльності політичних інститутів, а також органів, на які держава покладає обов'язки боротьби з корупцією і які розподіляються на чотири групи:

- 1) Президент України, Антикорупційний комітет при Президентові України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Генеральна Прокуратура України;
- 2) міністерства, державні служби, державні інспекції, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади України;
- 3) обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради;
- 4) виконкоми міських рад, районні державні адміністрації, міські та районні ради.

Зазначені суб'єкти подолання корупції в Україні за умов належної взаємодії, відповідальності, підпорядкованості і чіткої визначеності функцій та обов'язків здатні відпрацювати таку систему подолання корупції.

Основне завдання системи протидії корупції має зводитись до формування ефективних інститутів соціального контролю в суспільстві:

- державний контроль - це високопрофесійна робота всіх правоохоронних органів, особливо їх спеціальних підрозділів; чітке розмежування їх завдань, повноважень та функцій;
- законодавчий контроль - удосконалення законодавчої бази протидії злочинності, корупції та правового механізму;
- громадський контроль - право контролю суспільства за роботою всіх гілок та інститутів влади зі звітом, оцінкою роботи та заходами впливу на них.

Боротьба з виявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет має віддаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного спрямування. До основних напрямів протидії корупції слід віднести: формування громадянського суспільства, зміцнення демократичних засад управління суспільством, забезпечення відкритості влади, звуження меж державного регулювання економіки, вироблення негативного ставлення суспільства до корупціонерів, забезпечення реалізації принципу верховенства права, визначення і реалізацію системи ціннос-

тей державної служби, удосконалення нормативно-правового регулювання державної служби, а також антикорупційного законодавства.

Аналіз окремих наукових напрацювань та інформаційно-методичних матеріалів дав змогу класифікувати заходи антикорупційного характеру на державній службі, об'єднавши їх у групи за такими напрямками: адаптаційний, забезпечення прозорості та гласності, каральний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний, соціально-економічний.

Таблиця 8.1

Класифікація заходів із запобігання та протидії корупції на державній службі за напрямками

№ з/п	Класифікаційний напрям	Заходи
1	Адаптаційний	Приведення структури державної служби України у відповідність із рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС
2	Забезпечення прозорості та гласності	Забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів. Створення прозорої системи найму та просування по службі державних службовців. Визначення переліку інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства та формування цивілізованого підприємницького середовища. Розробка та впровадження диверсифікованої системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Мінімізація контактів чиновників з громадянами за допомогою використання мережі Інтернет
3	Каральний	Створення системи ефективної протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю)
4	Організаційно-управлінський	Зменшення кількості "хабаромістких" функцій державної служби. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій Удосконалення механізмів контролю за достовірністю декларування державними службовцями своїх доходів та витрат; забезпечення реальних правових наслідків недостовірного декларування з урахуванням розміру прихованих надходжень. Формування єдиної міжвідомчої комп'ютерної інформаційної системи для обліку відомостей щодо фактів корупції та корупційних діянь з правом доступу до неї усіх правоохоронних органів та Національного агентства України з питань державної служби. Закріплення обов'язку державного службовця звільнитися з посади в разі обрання в представницькі органи. Запровадження правового інституту ротації кадрів державної служби на окремих посадах. Усунення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади. Використання в процесі застосування дозвільних процедур принципу "позитивного адміністративного мовчання"
5	Правовий	Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців. Розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому слід визначити принципи раціоналізації адміністративних процедур
6	Превентивний	Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричинюють вчинення корупційних діянь
7	Соціально-економічний	Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці державних службовців, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності

Як видно з таблиці, найбільшу кількість заходів із подолання корупції на державній службі об'єднує у своєму складі організаційно-управлінський напрям. Також значну увагу дослідники питань запобігання та протидії корупції звернули на такі напрями, як правовий і забезпечення прозорості та гласності державної служби. Е.С.Молдован припускає, що зазначений підхід до даного питання був продиктований особливостями соціально-економічних, політичних, правотворчих процесів, умови яких і визначили основну спрямованість антикорупційних заходів.

До заходів, що спрямовані на запобігання і протидію корупції, відносяться:

1. Обмеження щодо використання службового становища - публічним службовцям забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі:

- неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

- неправомірно сприяти призначенню на посаду особи;

- неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;

- неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

2. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності - публічним службовцям забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

3. Обмеження щодо одержання дарунків (пожертв) - публічним службовцям забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами й органами та ін. Публічні службовці можуть приймати дарунки, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, коли вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50% мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

4. Обмеження щодо роботи близьких осіб - публічні службовці не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Вони зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

5. Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися з посади або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення забороняється:

- укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій;

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

- представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Отже, на законодавчому рівні закладено основні шляхи ефективної антикорупційної політики. Але практика показує кілька проблем, що заважають ефективній реалізації цієї політики. Так, невелика частка притягнутих до адміністративної відповідальності не зупиняє публічних службовців скоювати корупційні діяння, дає підстави думати про використання судом недо-

статньо жорсткої позиції щодо корупційних діянь, а також про можливість послаблення відповідальності в результаті використання різних підходів до кваліфікації злочину. Складність подолання корупції сьогодні пов'язана ще й із тим, що в таких протиправних діях зацікавлені не тільки представники органів влади, а й бізнесмени та пересічні громадяни. Люди схильні давати хабарі, навіть коли в них не вимагають, з метою мати державне рішення на свою користь у найкоротші терміни.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на такі напрями подолання корупції в Україні, як розробка Національної стратегії та Плану боротьби з корупцією, створення Національного бюро розслідувань резонансних справ та корупційних дій, посилення боротьби з корупцією як засобу забезпечення економічної та національної безпеки країни, проведення судової реформи, мінімізації корупційних проявів в економіці, правова державна підтримка приватної власності, формування соціально відповідального підприємницького середовища, розбудова партнерства держави з бізнесом, перенесення акцентів з боротьби з корупцією на запобігання їй, запровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Водночас головними пріоритетами боротьби з корупцією в Україні є такі: удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів; мінімізація втручання держави в справи ринку, розв'язання наявних економічних проблем ринковими методами; виховання у громадян, підприємців відповідальності перед державою та суспільством, забезпечення прозорості процесів приватизації та транспарентності використання виручених від реалізації державного майна коштів, створення умов для виведення основної маси активів з тіньового обігу у легальні сектори користування, посилення контролю у сфері відомчої кадрової політики органів державної влади.

Корупція як соціальний феномен - явище притаманне практично кожній державі світу. В Україні сам феномен корупції та засобів її приборкання став самостійним предметом дискусій як органів влади на всіх рівнях, так і опозиції, виступаючи інструментом політичної боротьби. На державному рівні постійно приймалися закони, концепції та програми протидії корупції. Втім, як показує практика, поширення корупції зберігає свої масштаби, а методи подолання корупції в Україні залишаються малоефективними. Причиною цьому є недостатня суспільна реакція на системність корупції, відсутність інтегративного антикорупційного підходу громадян, громадських організацій, держави, адже лише у разі поєднання чинників політичного та суспільного характеру така боротьба може принести реальні результати. У сучасних умовах становлення України як правової та соціальної держави, необхідності подолання кризового стану в різних сферах суспільства актуальною є проблема корупції в органах публічної влади. Становлення нової політичної й економічної системи, розвиток ринкових відносин, що зумовили проблеми безробіття й зайнятості, трансформацію моральних цінностей і орієнтирів, посилення правового нігілізму в трансформаційний період до демократичного суспільства потребує пошуку нових механізмів запобігання та протидії корупції, заснованих насамперед на глибокому розумінні суті проблеми, а також на координації зусиль держави, правоохоронних органів населення.

Таким чином, система запобігання та протидії проявам корупції включає такі складові: антикорупційне законодавство; уповноважені органи державної влади і місцевого самоврядування; заходи із запобігання та протидії корупції. Дані складові базуються на принципах антикорупційної боротьби й визначаються стратегічними шляхами її подальшого розвитку, у процесі розробки яких узагальнюється вітчизняний і зарубіжний досвід боротьби з корупційними проявами.

8.4. Політичні, соціально-економічні й морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією

Підвищення ефективності протидії корупції в органах публічної влади потребує вирішення цілої низки питань політичного, економічного, правового та організаційного характеру.

Сьогодні не викликає сумнівів той факт, що взятий на початку 90-х рр. курс на докорінне реформування соціальної системи українського суспільства був передусім актом політичним. Змінилася насамперед система політичного цілепокладання й ціледосягнення, до якої були залучені нові суб'єкти політики - політичні партії, громадські організації, нові інститути грома-

дянського суспільства, які перебувають в процесі формування. Активізувалося й громадське політичне життя.

Водночас суттєво скоротилася сфера політичної відповідальності найважливішого компонента системи політичного ціледосягнення - державного управління, оскільки її соціально суб'єктна основа - державні службовці - виявилися виведені зі сфери політичних відносин. Те, що державні службовці, які виконують функції з реалізації владних повноважень держави, по суті перестали бути суб'єктами політичної відповідальності, визначило їхню амбівалентну позицію у відносинах держави й громадянського суспільства. З одного боку, вони зобов'язані ефективно й сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, з другого - вони виявилися поза зоною суспільного політичного контролю. І якщо говорити про політичні принципи формування вищих структур публічної влади, то відсутність такого важливого механізму, як політична відповідальність, приводить до заміни його на інші методи, наприклад призначення ключових фігур за особистими мотивами, клановими і земляцькими ознаками і т.ін. А це створює сприятливе підґрунтя для політичної корупції, зрощування інтересів державних чиновників з інтересами різних груп впливу. Важливим політичним фактором, що призводить до поширення корупції, є також і те, що політична система українського суспільства ще не набула ознак стабільності. Множинність політичних партій показує не тільки багатий спектр політичних переваг населення, але й реальність можливостей проникнення до політичного життя суспільства різних інтересів. Сьогодні досить актуальне питання: яка реальна взаємодія демократичної політики держави й корупції?

Довідка

Демократію часто характеризують як відповідь на корупційну практику, однак демократія може створювати умови для поширення корупції, оскільки зростає конкуренція в боротьбі за ресурси, які розподіляє влада, крім того, все частіше корумповані групи використовуються для того щоб підтримати центральну владу.

До цього варто додати, що в сучасній українській практиці інститут політичного лобіювання набув майже закінченої форми механізму корупційного впливу на владу, а такий важливий демократичний інститут, як виборність посадових осіб, давно потрапив під вплив зацікавлених груп.

До факторів політичного значення в процесах поширення корупції в органах публічної влади варто також віднести й декларативність цілісної державної політики й програм по боротьбі з корупцією, а також чітко позначених і функціонально визначених суб'єктів цієї політики в структурах законодавчої, виконавчої й судової галузей влади, поділу їх компетенції й відповідальності. Без цього протидія корупції буде мати характер відомчих кампаній, не пов'язаних між собою єдиними метою й завданнями. Не можна забувати й те, що, піклуючись про "чистоту рядів", потрібно думати й про політичне завдання виховання антикорупційно налаштованого соціального резерву для залучення до роботи в органах публічної влади.

Реалізація **політичних аспектів профілактики та боротьби з корупцією** зумовлюється низкою завдань. Перше завдання - зменшити вплив корупції на процес виборів. Боротьба за чистоту й прозорість виборних процедур, насамперед фінансування виборчих кампаній, абсолютно прагматична. Її мета - запобігти можливості шантажу політиків після виборчих кампаній і тим самим захистити суспільство від корупційних рішень, які можуть приймати такі політики всупереч інтересам країни і її громадян.

Для цього необхідно переглянути нинішні виборне законодавство й практику, для того щоб вирішити такі завдання:

- підвищити державний і суспільний контроль над виборними процедурами;
- збільшити припустимий розмір виборчих фондів, привівши його у відповідність із реальними витратами на проведення виборчих кампаній;
- дозволити завчасно формувати партійні або виборчі фонди для збирання внесків громадян (за три місяці сформувати значні фонди з подібних внесків не реально, тому кандидати часто йдуть в обхід закону);
- посилити контроль над дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній, покарання за відповідні порушення повинні бути не меншими, чим покарання за порушення традиційних економічних "правил гри";
- підвищити роль і незалежність системи виборчих комісій, одночасно збільшивши їх прозорість для суспільного контролю.

Друге завдання - зменшити вплив корупції на діяльність законодавчих органів. Для цього треба спростити процедури притягнення депутатів до кримінальної відповідальності. Потрібно посилити контроль за процедурною стороною законотворчості. Дуже важливий посилений суспільний контроль за діяльністю законодавчих органів.

Нерідко корупція в законодавчих органах використовується для поповнення партійних кас. Тому на більш пізніх стадіях доцільно ввести загальноприйнятту практику фінансування парламентських партій із державного бюджету, сполучаючи це зі збільшенням контролю держави за діяльністю партій у рамках Конституції й законів країни. Способи й джерела фінансування політичних організацій і політичних акцій повинні бути абсолютно прозорі для суспільства.

Необхідно стимулювати формування в існуючих партіях принципу відповідальності перед виборцями, прозорості для них, адже партії володіють механізмами політичної соціалізації своїх висуванців і несуть за них відповідальність.

Дію **соціально-економічних чинників профілактики та боротьби з корупцією** має зумовлювати те, що вдосконалення механізмів державного регулювання економіки і розумне визначення сфер державної присутності в економіці повинні звужувати підґрунтя, на якому процвітає корупція. Той самий ефект дає наведення порядку у сфері державних фінансів. Нижче це ілюструється кількома прикладами.

1. Перехід до адекватних і реалізованих бюджетів ліквідує ситуацію дефіциту бюджетних коштів, за якої різко розширюється сфера "особистого розсуду" під час прийняття рішень чиновниками (кому давати, а кому ні, кому раніше, а кому пізніше).

2. Забезпечення реалізації контрактних умов, прав власників та акціонерів, установлення прозорості діяльності підприємств для акціонерів (і інші подібні заходи) дають можливість підприємцям апелювати до закону й зменшують шанс появи підстав використання хабарів як засобу захисту своїх комерційних інтересів.

3. Удосконалення податкового законодавства зменшує тіншову (більш високою мірою заражену корупцією) зону економіки, обмежує можливості потрапляння підприємців у лещата шантажу з боку службовців податкових органів.

4. Зменшення наявного обігу готівки, розширення сучасних електронних засобів розрахунку, впровадження сучасних форм звітності полегшують контроль за рухом коштів, ускладнюють можливості давання хабарів у наявному вигляді. Це особливо важливо для обмеження низової корупції.

Соціальні механізми антикорупційної програми зумовлені низкою чинників:

1. Комерціалізація частини соціальних (у тому числі - комунальних) послуг, введення в цій сфері конкуренції перетворюють корумпований, тіншовий ринок дефіцитних послуг у нормальний ринок послуг.

2. Розширення практики застосування сучасних методів здійснення соціальних виплат за допомогою електронних засобів безготівкового обігу зменшує залежність громадян від свавілля чиновників і тим самим обмежує низову корупцію.

3. Делегування рішення частини соціальних завдань інститутам громадянського суспільства (під державним контролем витрати ресурсів) - один із найефективніших засобів протидії низовій корупції. Громадські організації, які одержують за конкурсом й на умовах контракту право на реалізацію окремих державних функцій, більш контрольовані з боку громадськості, менш бюрократизовані. Крім того, вони більше спрямовані на вирішення основного завдання, а не на зміцнення інституту, як це притаманно бюрократичним системам. Тим самим вирішуються відразу три важливі завдання: обмежується низова корупція, підвищується ефективність реалізації соціальних функцій держави, зростає довіра суспільства до влади.

У цьому контексті корупція має інтерпретуватися як використання державної служби в особистих інтересах у найширокому плані - це реалізація власних корисливих інтересів чиновників, форма незаконного "соціального податку", що стягується корумпованим державним апаратом із суспільства. На відміну від законних податків і зборів, ця "данина", "суспільна повинність" іде не на утримання й розвиток державного апарату, а привласнюється чиновниками. Це є й джерелом соціальних протиріч у суспільстві, основою формування квазігромадянських відносин у сфері державного управління, і прямою соціальною загрозою деформації цілей держави з регулювання процесів суспільного розвитку.

Важливого значення набувають **морально-етичні аспекти профілактики та боротьби з корупцією**. Світова практика показує, що правове розв'язання проблеми корупції не дає очікуваного результату, незважаючи навіть на введення досить жорсткої системи покарань. Це послужило основою для більш широкого пошуку ефективних заходів боротьби з корупційними проявами в органах публічної влади, серед яких були і спроби введення економічних (матеріальних) стимулів сумлінної праці державних службовців, які звелися здебільшого до збільшення їх легальних доходів і надання різних пільг (додаткові виплати, надбавки, рекреаційні послуги й т.ін.). Точка зору, що посиленням матеріального стимулювання можна знизити рівень поширеності корупції в середовищі державних чиновників, одержала значне поширення серед державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування і в певних колах громадськості. Стимулювання чесної служби має бути зведене в ранг державної політики, а до складу таких заходів, крім суто матеріальних інтересів, повинні входити й заходи морального характеру - професійні конкурси, присвоєння почесних звань, нагороди за чесну й бездоганну службу й т.ін. Але це занадто спрощений підхід, оскільки розв'язання проблеми корупції економічними засобами впливу на потенційних суб'єктів корупційних дій ускладнюється тим, що:

- у держави немає достатніх матеріальних резервів для дуже високих окладів службовцям (об'єктивна умова);

- досить складно обчислити рівень матеріальних запитів конкретних чиновників, що визначить економічну межу його зацікавленості в одержанні додаткових незаконних винагород (суб'єктивний фактор);

- одні тільки матеріальні стимули чесного ставлення до службового обов'язку не можуть повністю забезпечити орієнтацію на антикорупційну поведінку, оскільки існують і певні соціально-психологічні особливості кожної конкретної людини, що визначають її ставлення до службового обов'язку (суб'єктивна передумова);

- у корупційних відносинах завжди представлені матеріальні інтереси іншої сторони, яка не має відношення до державної служби, що буде домагатися їхнього задоволення всіма способами, не тільки економічними, але й позаекономічного примусу до участі в корупційних зв'язках - шантаж, компрометування, насильство й т.ін. ("об'єктивна реальність" зовнішнього середовища державного чиновника).

Моральне ж стимулювання сумлінної праці державного службовця ускладнено відсутністю чіткої державної ідеології публічного служіння, патріотизму, моральної парадигми державної служби тощо. Заходи, спрямовані на моральне стимулювання державних службовців, проводяться в основному розрізнено, у вигляді внутрішньовідомчих кампаній, несистемні, не мають відповідного забезпечення в суспільній думці, престижності й авторитетності й т.ін.

Матеріальне становище більшості державних службовців сьогодні не може принести їм достатнього професійного й соціального задоволення, забезпечити досить високий рівень життя й престижний статус у суспільстві. Підтвердження правомірності й справедливості викладених вище суджень можна знайти в роботах багатьох сучасних авторів.

Вбачається, що формування і розвиток доброчесності як етичного коду посадових осіб для подолання корупції, підвищення "прозорості" та підзвітності державного апарату прискорить темпи розвитку реформ, орієнтованих на ринок.

Наприклад, Я.І.Кузьмінов пише: "Необхідно наполегливо формувати систему соціальних гарантій для працівників державного апарату. Абсолютно неприпустимо його недофінансування. Заощаджувати на держапараті можна й потрібно, скасовуючи його зайві ланки. Урядовець-злодій буде красти завжди, однак більш високе утримання буде залучати на державну службу більше пристойних людей; виникне конкуренція за робочі місця в держапараті; у ході такої конкуренції непорядні справи конкретних чиновників будуть мати значно більший шанс виявитися "засвіченими". Нарешті, за суто економічною логікою, поріг вигідності злодійства для чиновника підвищиться, йому буде що втрачати в результаті ганебного звільнення з державної служби".

Важливе значення має активне формування антикорупційної свідомості особистості, оскільки вона запускає механізм регуляції поведінки людей і є тим необхідним "фільтром", який включається до реалізації запобіжних заходів. І цей чинник необхідно всебічно враховувати при розробленні антикорупційної стратегії і тактики та формуванні антикорупційної культури суспільства.

Повернемося до питання про мораль і моральність суб'єктів антикорупційної діяльності.

Одних лише знань методів антикорупційної діяльності недостатньо для протистояння суспільній патології. Перш ніж брати на себе місію освіти населення, необхідно самим учасникам антикорупційної діяльності поглибити й розширити *моральний досвід* протистояння злу. У зв'язку з вищесказаним, на наш погляд, громадські працівники й журналісти, які займаються антикорупційною діяльністю, не можуть розглядати її як спосіб заробітку засобів для існування. У протилежному випадку неминуче відбувається дискредитація самої ідеї боротьби з корупцією силами громадянського суспільства.

Моральне почуття пригнічується від ситуації, коли, наприклад, суспільна діяльність з протидії корупції опускається до рівня промислу. І тут важливо, як ми відзначали вище, співвідношення цілей (як суб'єктивної сторони вчинків) і засобів. Безумовно, обидва моменти присутні в діяльності, але для характеристики її моральності єдино важливим є те, що з них становить справжню мотивацію, а що - тільки деякі умови вчинку (або діяльності), тому що мета й засоби її здійснення часом можуть мінятися місцями, і саме завдяки цьому зовсім переінакшувати моральний зміст того, що людина робить.

Доводиться визнати, що сьогодні чисельність добровольців антикорупційних організацій украй мала і серед них трапляються люди, які переслідують корисливі інтереси.

Висновки експертів щодо динаміки зростання корупції й пасивності суспільства скоріше відображають статичну картину. Ті або інші обставини можуть змусити людей згуртуватися й почати активне протистояння корупції. Відзначимо, що практично всі "оксамитові" революції на території країн колишнього СРСР в 2004-2005 рр. проводилися під антикорупційними гаслами.

Таким чином, перемогти корупцію можна тільки із залученням інститутів громадянського суспільства, оскільки саме воно найбільше зацікавлено в такій перемозі. Це тим більше необхідно в умовах серйозного відчуження суспільства від влади. Залучаючи громадські організації до повноцінного співробітництва при розв'язанні проблеми подібного масштабу, держава одержує шанс підвищити довіру громадян, а виходить, шанс на досягнення поставлених цілей.

Без залучення громадськості не можна приборкати низову корупцію, оскільки на нижніх рівнях управління корупція малочутлива до владних імпульсів, що йдуть зверху, і може бути потіснена тільки за умови натиску знизу, зусиллями громадян і інститутів громадянського суспільства.

Тому, реалізуючи програму боротьби з корупцією, влада повинна ефективно залучати до цього широкі суспільні кола, передусім - підприємницькі, і незалежні засоби масової інформації. Особлива увага має приділятися вихованню правової й громадянської свідомості й одержанню навичок поведінки в демократичному правовому суспільстві, у тому числі навичок антикорупційної поведінки.

Важливе значення для формування антикорупційної свідомості мають пропаганда й освіта. Цей комплекс заходів повинен реалізовуватися за такими напрямками:

- популяризація прикладів успішних антикорупційних програм в інших країнах;
- стимулювання діяльності громадських організацій, що відслідковують випадки, практику й методологію корупції в Україні й поширюють отриману ними інформацію;
- розробка, постійне практичне застосування й використання в засобах масової інформації індексів рівня корумпованості, що дасть змогу порівнювати регіони, галузі, великі підприємства, рішення галузей влади й діяльність їх конкретних представників;
- створення системи "локальної гласності" для інформування населення про дії найбільш "видатних представників" низової корупції (переважно силами громадських організацій);
- постійне інформування суспільства про хід реалізації антикорупційної програми (випуск бюлетенів, інформаційних матеріалів і т.ін.).

Важлива роль у боротьбі з корупцією належить засобам масової інформації. Їх завдання - не тільки інформувати громадськість про конкретні випадки корупції, але й пропагувати антикорупційну програму, повідомляти про її успіхи, учити громадян навичкам антикорупційної поведінки, формувати нові норми громадянської моралі. Одночасно необхідно підтримати ЗМІ, захистивши їх законодавчо. Можливо, доцільно переглянути низку чинних норм, зокрема про розкриття джерел інформації (або звузити сферу застосовності чинної норми).

Прикладом великої інформаційно-освітньої кампанії є акція, проведена в Польщі ще в 2000 р., під назвою "Не мусиш давати, не мусиш брати участь у цьому", організована Фондом

імені С.Баторія разом із Фондом суспільної комунікації. Кампанія повинна була переконати людей, що кожен може впливати на обмеження явища корупції. Кампанію професійно опрацювала рекламна агенція, яка створила концепцію та графічне оформлення. Влітку 2000 р. у 13 найбільших містах Польщі з'явилися бігборди з гаслами кампанії. Фірма "Dobre Media" зайнялась тиражуванням та розповсюдженням 45 тис. поштових листівок, які закликали до приєднання до антикорупційної діяльності. Роздали більше 3 тис. листівок, які містили інформацію про дії у разі стикання з корупцією. До акції долучилися національні польські радіостанції (Програма I та III Польського радіо, Радіо "Kolor", "Bis", "ZET"), які безкоштовно передавали рекламні ролики антикорупційної кампанії. Ще 20 регіональних станцій у своїх програмах розміщували репортажі, вуличні опитування, присвячені явищу корупції. Ролики також показали на загальнопольських телеканалах RTL 7, TVN, TVP.

Фонд суспільної комунікації разом із мультимедійною Групою IIS розробили спеціальну інтернет-сторінку для молоді "Safe Kontra Korupcja". Там можна було знайти інтерв'ю з кандидатами на пост президента, відповіді керівників виборчих штабів щодо способів фінансування кампанії, найважливіші правові акти, які стосувались протидії корупції в Польщі. Кампанія знайшла велику підтримку в пресі. 50 денних газет та тижневиків розмістили до 100 статей про кампанію. Близько 30 газет, зацікавлених кампанією, почали власну акцію, публікуючи статті на тему корупції, друкуючи листи читачів.

Кампанія повинна була переконати громадян, що найважливішим є їх індивідуальне рішення, що кожен може впливати на обмеження явища корупції в Польщі. Два незалежні дослідження громадської думки показали, що після цієї кампанії зросла поінформованість щодо цієї проблеми, а також знання щодо інституцій, які займаються означеними питаннями.

У 2000-2006 рр. Фонд С.Баторія проводив антикорупційну програму "Лише риба не бере?", яка була адресована журналістам. Виходячи з тези, що медіа мають величезний вплив не лише на формування засад викриття несправедливості, але і як четверта влада, Фонд закликав медіа до оприлюднення випадків корупції і оголошення конкурсу на найкращий журналістський матеріал на тему корупції. У конкурсі нагородили не тільки журналістів загальнопольських видань, а й регіональних, які викривали механізми корупційних афер. Примітно, що якщо перший час у Польщі журналістські розслідування не брались до уваги, то тепер вони часто стають причиною початку слідства і призводять до політичних реакцій.

В українських ЗМІ можна зустріти багато матеріалів, присвячених корупції, але впадає в очі все ще мала кількість журналістських розслідувань, пов'язаних із конкретними випадками. Оскільки в польських умовах ця програма була успішною, ми сподіваємось, що конкурсні програми, які все частіше з'являються в Україні, надихнуть і українських журналістів. Прийшов час для оприлюднення конкретних випадків корупції в органах публічної влади замість звичайного опису явища на підставі пліток. Іншою важливою пропозицією антикорупційного просвітництва є акція впровадження в програми середніх шкіл уроків, які стосуються власне корупції.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що основними суб'єктами таких перетворень є прогресивно мисляча частина еліти країни й структури громадянського суспільства, представлені масовими добровільними об'єднаннями. Просвітницька діяльність разом із усвідомленням населенням відповідальності за майбутнє своїх дітей здатні стимулювати до змін соціальної дійсності самих громадян. Причини ж суспільної пасивності криються в поширених у суспільній свідомості архетипах і міфах щодо корупції.

8.5. Досвід протидії проявам корупції в Україні та країнах розвинутої демократії

Прояви корупції в системі державної служби спостерігаються у всіх країнах, навіть у тих, які вважаються найбільш розвиненими, таких як Японія, ФРН, США, Франція та ін. Уряди цих країн докладають чимало зусиль у процесі подолання цього негативного соціального феномену, застосовуючи різні стратегії і підходи, об'єднуючи зусилля в рамках спільних програм. У цьому контексті для України необхідно вивчати досвід протидії корупції в державах із розвинутою демократією, оскільки демократичні принципи є домінуючими на шляху розвитку вітчизняного державотворення.

В Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато, зокрема прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, схвалено Концепцію боротьби з корупцією, розроблено спеціальну антикорупційну програму, проголошено курс на посилення протидії цьому явищу, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів з питань протидії корупції тощо. Однак ці та інші заходи, що здійснюються в державі та суспільстві, поки що не мали відчутних позитивних результатів.

Масштабна протидія корупційним проявам в Україні зумовлена передусім, надзвичайно високим рівнем корупції. Так, за даними Transparency International, у 2012 р. Україна посіла 144-те місце у списку 176 країн за рівнем корупції і, таким чином, опинилась серед найбільш корумпованих держав світу. Основними причинами, за якими рівень корупції в Україні зростає, на думку Transparency International, є бездіяльність Національного антикорупційного комітету при Президентові України, нефінансування державної антикорупційної програми, зміни в законодавстві про держзакупівлі, які вивели в тінь десятки мільярдів гривень державних коштів.

Корупція в Україні має особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах. Без виявлення їх не можна розробити адекватних протикорупційних заходів. Корупція в Україні - це корупція кризового типу, тобто така, що породжується кризою сучасного українського суспільства, здатна поглиблювати цю кризу, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові й моральні реформи. Корупція кризового типу має фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної моралі, а також політичної, економічної та правової культури. Така корупція становить основну загрозу розвитку системи державної служби зокрема й державотворення в цілому.

Для подолання цих тенденцій пошук ефективних шляхів боротьби з корупційними проявами зумовлює ознайомлення з досвідом подолання корупції у країнах з розвинутою демократією.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку Україна підписала 11 грудня 2003 р. у м. Меріда (Мексика), містить офіційну вимогу до всіх органів державної влади на політичному та практичному рівнях запобігати і протидіяти корупції: "Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових документів та адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з позиції попередження корупції та боротьби з нею".

Світова спільнота кілька останніх десятиріч виявляє посилений інтерес до цієї проблеми, а іноземні фахівці та вчені докладають чимало зусиль для того, аби опанувати всі аспекти цього явища. Для корупції не існує державних та наукових кордонів, вона охоплює своїм впливом майже всі сфери життєдіяльності, тому вивчення її відбувається комплексно і послідовно на глобальному рівні. Увага передусім приділяється природі виникнення корупції як явища та виробленню інструментарію, завдяки якому можливо буде якщо не подолати, то хоча б локалізувати та мінімізувати його масштаби та вплив на суспільство. У багатьох державах вдалося створити такі механізми, які обмежили вплив корупції масштабами, що не становлять серйозної небезпеки для нормального функціонування державного апарату.

Радою Європи приділяється значна увага питанням посилення боротьби з корупцією, що стала сьогодні міжнародною проблемою. Лише за останні роки вони розглядалися на багатьох європейських форумах. Прийнято спільний проект Комісії Європейського товариства і Ради Європи "Октопус", Конвенцію про корупцію в контексті цивільного права, Конвенцію про корупцію в контексті кримінального права, Угоду про створення Групи держав проти корупції, затверджено статuti Групи держав по боротьбі з корупцією та комісії по запобіганню корупції. Радою Європи створена міжнародна Група по протидії корупції, яка працює під керівництвом Комітету з кримінальних проблем. Саме цією Групою разом з Європейським Союзом розроблено проект "Октопус", у якому беруть участь 16 східноєвропейських країн, у тому числі й Україна. Ця програма є першою спробою реальних кроків по боротьбі з корупцією у країнах Центральної та Східної Європи.

У європейських країнах із розвинутою демократією рівень корупції значною мірою відрізняється. Так, наприклад, найменш корумпованою країною у світі є Фінляндія. Тут, утім як і в інших розвинених демократіях, чесна влада - це система взаємодії права, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації. Чесність влади не залежить від персоналій - ніхто з кандидатів на жодну з державних посад не може оголосити себе її гарантом, але всі політики

зобов'язані дотримуватися чесності й справедливості. Важливу роль у цій країні відіграє рівень освіти нації. У ХІХ ст. було видано закон, який дає змогу одружуватися лише грамотним жінкам і чоловікам. Освіченими людьми набагато важче маніпулювати - вони можуть читати закони, вони бачать, як функціонує суспільство та як зважають на їхні інтереси. Нарешті, ще один аспект фінських традицій - "соціальний контроль". Фіни - нечисленна нація, тому приховати від сусідів нечесні доходи дуже важко. На цих традиціях заснована й політична структура суспільства. Влада у Фінляндії максимально наближена до народу. Тут реально працює принцип виборності місцевих адміністрацій. У Фінляндії є муніципалітети, населення яких становить лише 200 осіб, але вони мають самоврядування. Така система є запорукою легітимності влади. Тому фіни не бояться її представників, наприклад поліцейських. Люди не бояться політиків, і політики не бояться народу - вони всі почуваються членами одного громадянського суспільства.

Багатьом країнам, досить "чистим" з точки зору корупції (за рейтингом корумпованості), вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. До таких країн слід віднести Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сингапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Велику Британію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є:

- бажання організації активної протидії корупційним проявам;
- створення відповідної правової бази;
- залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій.

Корупція усвідомлюється урядом цих країн як серйозна проблема національної безпеки, як зовнішня, так і внутрішня.

Розглянемо досвід окремих країн Європи, які ефективно ведуть боротьбу з корупцією. Наприклад, система протидії корупції у Нідерландах включає такі процедурні та інституціональні заходи, як:

постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції і обговорення наслідків - покарання за корупційні дії. Щорічно міністр внутрішніх справ доповідає парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції. Усі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості;

- розробка системи моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють;

- створення системи прав і обов'язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви. Ця система визначає також правила поведінки з виправлення допущених порушень;

- основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад пенсійного і соціального обслуговування. Шкала покарань передбачає також штрафи та тимчасове відсторонення від виконання обов'язків;

- в усіх організаціях, зокрема в міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень. Державні організації прагнуть заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновнику було вигідно і матеріально, і морально поводитися чесно й ефективно.

Як наслідок, відрізняються й підходи держав до реалізації інституційного механізму. Зокрема, на теренах ЄС діють кілька моделей антикорупційних інституцій, що відрізняються за формою, функціями і завданнями, мають певні національні ознаки й особливості. Зокрема, розрізняють:

- багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції в системі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації.

У Франції на інституційному рівні протидію політичній корупції в органах державної влади очолюють:

- Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;
- Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);
- правоохоронні органи, такі як організація з боротьби проти відмивання грошей ТРАСФІН, Міністерство юстиції, Відділ з боротьби проти корупції (ВБК), створений у 2004 р. в рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції, а також Центральна служба запобігання корупції (ЦСЗК), яка співпрацює з вищенаведеними правоохоронними структурами.

Окремо варто зазначити про діяльність ЦСЗК, ураховуючи її начебто центральну роль у протидії всім видам корупції. Насправді основними видами діяльності ЦСЗК є збирання інформації та проведення консультацій незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. Останнім часом ЦСЗК усе активніше займається інформаційно-просвітницькою діяльністю і сприянням у прийнятті кодексів етики в організаціях державного і приватного секторів. ЦСЗК не має повноважень розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. Проте, якщо в результаті збирання інформації з'ясовуються факти, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві.

Отже, означені антикорупційні механізми, безумовно, сприяли певній "моралізації" державного управління. Хоча питання політичної корупції в державному управлінні залишається актуальним і досі. Важливим фактором, що сприяє успіху вказаних заходів на національному рівні, є також активна участь Франції в антикорупційній діяльності ЄС. Франція ратифікувала всі відомі антикорупційні конвенції Євросоюзу, а її правоохоронні органи активно співпрацюють із Європолем, Євроюстом, ОЛАФ тощо.

Національне законодавство Великобританії у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення тими чи іншими посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних актах (не тільки кримінального, а також інших галузях права). З огляду на те, що законодавство у цій сфері не є кодифікованим, існувала певна складність його застосування правоохоронними органами. Тому МВС Великобританії внесло на розгляд заінтересованих міністерств і відомств оновлений законопроект про боротьбу з корупцією, що узагальнює попереднє антикорупційне законодавство і серед іншого скасовує парламентський імунітет від відповідальності за діяння, що містять ознаки корупційних. Ефективний адміністративний контроль за державними службовцями здійснюється у Великій Британії. Британську політику традиційно вважають малокорумпованою, особливо порівняно з "третьім світом". Особливістю є те, що у британському праві корупція визначена досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. Ця країна має найдавніші традиції протидії корупції. Перший Закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р. Закони про попередження корупції - 1906 та 1916 рр. були реакцією суспільства на наростання цього явища. Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 р. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: 1) це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; 2) це колишні міністри та інші посадові особи, які працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді та інші аспекти громадського життя.

В основу протидії корупції в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання "брудних" грошей. Банківські установи зобов'язані надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація використовуватиметься виключно для розслідування. Варто згадати також намір створити в Німеччині реєстр корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом запровадження іноземного досвіду,

зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яку включено до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги правоохоронних органів. Узагальнюючи законопроекти, які перебувають на розгляді в парламенті, доходимо висновку: генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб внаслідок законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання з боку державного службовця своїм посадовим становищем.

В Японії особливого значення набули заборони щодо політиків, державних і муніципальних службовців, які політично нейтралізують чиновника щодо приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення. Одним із найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Великого значення японський законодавець також надає етичній поведінці політиків і службовців.

У США велику роль у протидії корупції в системі державного управління відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію протидії й здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладено обов'язки з протидії організованій злочинності та корупції, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). Суттєву роль в організації протидії корупції відіграє Міністерство фінансів США, зокрема такі його структурні підрозділи: таємна служба; служба внутрішніх доходів; бюро з алкоголю, тютюну та вогнепальної зброї. До центральних відомств США, які здійснюють протидію корупції, також належать: митна служба; поштова служба; міністерство праці США; комісія з цінних паперів на біржах; Держдепартамент США, який здійснює діяльність щодо виявлення дипломатичного та економічного тиску на уряд країн-виробників наркотиків; Національна система перехоплення наркотиків на кордоні. У повсякденному розумінні американців корупція пов'язується насамперед із державною службою. Дійсно, державні службовці володіють значним обсягом дискреційних повноважень, найчастіше діють безконтрольно, мають усі можливості використовувати посадове становище у своїх інтересах, а отже, всупереч інтересам держави. Законодавство про державну службу в США мало відрізняється від відповідного законодавства європейських країн та передбачає стандартні заборони та обмеження, що містяться в законах усіх демократичних держав. Так, 17 жовтня 1990 р. був підписаний виконавчий наказ Президента США № 12731. Наказ підтвердив ухвалені раніше, але модернізовані акти, за допомогою яких уведено в дію обов'язкові для всіх чиновників виконавчої влади США загальні принципи етичного поведіння членів уряду і державних службовців. Власне, такі принципи є досить конкретними юридичними і морально-етичними вимогами щодо чиновників вищого рангу і рядових державних службовців.

Таким чином, досвід протидії проявам корупції в Україні та країнах розвинутої демократії засвідчує необхідність розробки дієвої антикорупційної стратегії в Україні, яка повинна бути побудована на політичних, соціально-економічних та культурно-гуманітарних чинниках. Водночас дана стратегія, базуючись на принципах законності, гласності й об'єктивності, повинна запозичити позитивні приклади іноземного досвіду антикорупційної боротьби, коли механізми взаємодії державної служби із громадянами, установами та організаціями будуть побудовані на основі партнерських взаємовідносин.

Запитання для самоперевірки до розділу 8

1. Який історичний шлях пройшла корупція?
2. Яка роль громадськості у запобіганні проявам корупції?
3. Які основні причини розвитку корупції в Україні?
4. Як корупція впливає на систему державної служби в Україні?
5. Чи пов'язані між собою корупція і бюрократія?
6. Які складові системи запобігання проявам корупції?
7. Які основні напрями профілактики корупції?
8. Який рівень корупції в Україні порівняно з країнами розвинутої демократії?
9. Які основні форми і моделі корупції характерні у світовій практиці?
10. Які основні антикорупційні заходи реалізуються в Україні?
11. Які основні умови ефективної реалізації антикорупційної стратегії в Україні на сучасному етапі?

Завдання для самостійної роботи до розділу 8

1. Складіть термінологічний словник з питань запобігання і протидії корупції.
2. Складіть схему системи антикорупційних державних органів в Україні.
3. Назвіть і охарактеризуйте основні напрями держави щодо протидії корупції в системі державної служби України.
4. Складіть схему організаційно-правового механізму протидії корупції в Україні.
5. Визначте схематично систему антикорупційних обмежень відносно державних службовців в Україні.
6. Складіть схему ознак корупційних проявів у державній службі України.
7. Охарактеризуйте психологічні і морально-етичні чинники формування антикорупційної поведінки державного службовця.

Напрями магістерських робіт до розділу 8

1. Історія становлення корупційних проявів у системі державної служби.
2. Механізми подолання корупційних проявів в Україні в контексті євроінтеграційної політики.
3. Міжнародна система запобігання, протидії і профілактики корупції.
4. Механізми державного управління в системі антикорупційної боротьби.
5. Система державних органів боротьби з корупцією.
6. Боротьба з корупцією як елемент забезпечення національної безпеки України.
7. Європейський досвід боротьби з корупцією та перспективи його застосування в Україні.
8. Наукові напрями досліджень боротьби з корупцією в Україні.
9. Механізми антикорупційної боротьби в Україні періоду СРСР (1920-1991 рр.).
10. Органи місцевого самоврядування в Україні у системі боротьби з корупцією.

Список використаних джерел до розділу 8

1. *Б'янкамарія Ф.* Витоки давньої традиції / Фонтана Б'янкамарія // Кур'єр ЮНЕСКО. - Корупція. - 1996. - С. 8.
2. *Багрий-Шахматов Л. В.* Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Л. В. Багрий-Шахматов. - Одесса : Ластар, 2001. - 530 с.
3. *Баштанник В. В.* Формування державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади [Електронний ресурс] / В. В. Баштанник. - Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_1/3.pdf
4. *Безпалько А.* Державна служба боротьби з економічною злочинністю на захисті економічних інтересів суспільства: історично-правовий аспект / А. Безпалько // Міліція України. - 2011. - № 7-8.
5. Большая советская энциклопедия : [в 30 т.]. - М. : Сов. энцикл., 1973. - Т. 12. - 613 с.
6. *Гаврик С. Ю.* Світовий досвід протидії корупційним проявам, або як Україні покращити місце за індексом сприйняття корупції / С. Ю. Гаврик, В. О. Черков // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. - 2012. - № 3. - (Серія: Юридична).
7. *Гладких В. И.* Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления / И. Гладких // Рос. следователь. - 2001. - № 3.
8. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. - Каїр, 1995. - 47 с.
9. *Доля Л. М.* Причини корупції в Україні та її наслідки для суспільства / Л. М. Доля // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією : матеріали наук.-практ. конф., Київ, 4-5 квіт. 2000 р. - К. : Ред.-видавн. від. МВС України, 2001.
10. *Дюжев Д. В.* Нормативно-правове регулювання запобігання та протидії корупції в Україні : навч. посіб. / Д. В. Дюжев ; Дон. обл. держ. адм., Дон. обл. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. під-в, установ і організацій. - Донецьк, 2012. - 82 с.

11. *Ільєнок Т. В.* Історико-правові витоки поняття корупції / Т. В. Ільєнок // *Держава та регіони.* - № 3. - 2012. - (Серія: Право).
12. *Камлик М. І.* Корупція в Україні / М. І. Камлик, Е. В. Невмержицький - К. : Знання, 1998. - 186 с.
13. *Карамзин Н. М.* История государства Российского / Н. М. Карамзин. - М. : Щит-М, 1994.
14. *Касараба Ю. Я.* Зарубіжний досвід протидії корупції (на прикладі країн Європейського Союзу) / Ю. Я. Касараба // *Митна справа.* - 2011. - № 6(78). - Ч. 2, кн. 2.
15. *Керницька М. І.* Проблематика тлумачення поняття "корупція" [Електронний ресурс] / М. І. Керницька, Д. Г. Магомедрасупова. - Режим доступу : http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Pravo/44981.doc.htm
16. *Коваленко В. В.* Поєднання інтересів влади та суспільства як умова подолання організованої злочинності й корупції / В. В. Коваленко // *Наук. вісн. КНУВС.* - 2010. - № 2.
17. *Коненко С. Я.* Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С. Я. Коненко. - К. : Знання України, 2006.
18. *Кононенко С. Я.* Шляхи вдосконалення боротьби з корупцією в ОВС України / С. Я. Кононенко // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Координац. ком. по боротьбі з корупцією і організ. злочинністю при Президентіві України, Міжвідом. н.-д. центр.* - 2007. - № 17. - С. 185-193.
19. *Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / кер. авт. кол. доц. І. О. Ревак.* - Львів : ЛьвДУВС, 2011. - 220 с.
20. *Костенко В.* Історико-правове дослідження розвитку корупційних дій у владі та суспільстві [Електронний ресурс] / В. Костенко. - Віче. - № 10. - 2012. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3125/>
21. *Костенко Н. И.* Коррупция как проблема национальной безопасности. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Н. И. Костенко. - М., 2001.
22. *Костенко О. М.* Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії / О. М. Костенко // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією.* - 2008. - № 18. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/18text/g18_15.htm
23. *Коткін С.* Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд / С. Коткін, А. Шайо. - К. : К.І.С., 2004. - 440 с.
24. *Кузьминов Я. И.* Слабость государства порождает коррупцию / Я. И. Кузьминов // *НГ-Политэкономия.* - 1999. - 23 нояб. - № 17(39).
25. *Куракин А. В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) / А. В. Куракин // *Государство и право.* - 2002. - № 9.
26. *Липовська Н. А.* Соціальні фактори ефективності професійної діяльності державних службовців / Н. А. Липовська // *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - Вип. 4 (14).*
27. *Лунеев В. В.* География организованной преступности и коррупции в России (1997-1999 гг.) / В. В. Лунеев // *Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. Социально-правовой альманах.* - Екатеринбург : ИИТЦ "Зерцало-Урал", 2000. - Вып. 3.
28. *Мазур І.* Корупція як інститут тіньової економіки / І. Мазур // *Економіка і право.* - 2005. - № 8.
29. *Машковська І. Л.* Антикорупційні ініціативи та шляхи їх реалізації в Україні / І. Л. Машковська // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією.* - 2008. - № 19. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/^e^e19_16.htm
30. *Мельник М. І.* Корупція: проблема визначення сутності і поняття / М. І. Мельник // *Вісн. Акад. прав. наук України.* - 1998. - № 2. - С. 12-16.
31. *Мельник М. І.* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Мельник М. І. - К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002.
32. *Мельник М. І.* Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М. І. Мельник. - К. : Парлам. вид-во, 2000. - 256 с.

33. Мірошник Ю. П. Організаційно-правові засади протидії корупції в органах державної влади та управління / Ю. П. Мірошник // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*. - 2007. - № 16. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/2007/16text/g16_13.htm
34. Молдован В. В. Конституційне право : навч. посіб. / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. - К., 1996.
35. Молдован Е. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс] / Е. С. Молдован. - Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf
36. Наказ Президента США від 17 жовт. 1990 р. № 12731 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.whitehouse.gov/president/text/order/index.html
37. Невмержицький С. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / С. В. Невмержицький. - К. : КНТ, 2008. - 368 с.
38. Невмержицький С. В. Механізми протидії корупції: стан та проблеми вдосконалення / С. В. Невмержицький // *Вісн. Нац. акад. прокуратури України*. - 2008. - № 3.
39. Незнамова З. А. Понятие коррупции и коррупционных преступлений / З. А. Незнамова // *Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией : материалы междунар. науч.-практ. конф. 30-31 марта 2000 г. - Екатеринбург, 2000. - Вып. 1.*
40. Нижник Н. Політична реформа в Україні - важливий крок до Європейської інтеграції / Н. Нижник, В. Олуйко // *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ, 2003. - Т. 1.*
41. Олуйко В. Наша стратегія - виховати управлінця-патріота / В. Олуйко // *Подільські вісті*. - 2000. - № 91. - 8 серп.
42. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С. В. Максимов. - М. : Спарк, 2000. - 228 с.
43. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
44. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади [Електронний ресурс] / В. В. Побережний. - Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10pvvodv.pdf
45. Политическая коррупция. Руководство : справочник / под. ред. В. Т. Левайна. - Нью-Бруксвик ; Оксфорд, 1988.
46. Попов В. И. Проявление коррупции в современных условиях / В. И. Попов // *Коррупция в России: состояние и проблемы : материалы конф.* - М. : Ин-т. МВД России, 1996.
47. Попов М. Ю. Коррупция в СССР и современная Россия / М. Ю. Попов // *Теория и практика общественного развития*. - 2009. - № 1. - С. 6-11.
48. Причини та ключові проблеми поширення корупції в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://sd.net.ua/2012/03/08/korupciya-krizovogo-tipu.html>
49. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // *Відом. Верхов. Ради України*. - 2011. - № 40. - Ст. 404.
50. Про стан корупції в освіті на Україні. - Режим доступу : <http://politics.in.ua/index.php?go=News&in=view&id=9094>
51. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.03 / Прохоренко Олексій Якимович. - К., 2004. - 206 с.
52. "Революція управлінців" і неефективність державного управління в Україні. - Режим доступу : www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=2
53. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // *Наук.-практ. журн.* - 2009. - № 21.
54. Серьогін С. С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади / С. С. Серьогін // *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. - Вип. 3(3).*

55. *Серьогін С. С.* Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми держ. упр." / Серьогін С. С. ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Х., 2010. - 18 с.
56. *Скорочод О. С.* Державна політика щодо подолання корупції в Україні / О. С. Скорочод // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність : зб. тез наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів 26 верес. 2012 р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/1/13.pdf>
57. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії // Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development. - Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/7Z51/39972270.pdf> (22.06.2011)
58. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного із дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах : наук. розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. В. Шпекторенко та ін. ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - К. : НАДУ, 2009. - 60 с.
59. *Терещук О. В.* Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Терещук О. В. ; Одес. нац. юрид. акад. - Одеса, 2000. - 177 с.
60. Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах : Постанова РНК УРСР від 7 лют. 1923 р. // Збірник Узакошень та Розпоряджень РСУУ УРСР. - 1923. - № 5.
61. *Тіньков А. Л.* Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС [Електронний ресурс] / А. Л. Тіньков. - Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf
62. Україна далі сприймається найкорумпованішою в Європі : звіт Transparency International [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24407965.html>
63. *Чемерис І. В.* Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратег. пріоритети. - 2009. - №3(12).
64. *Чистяков О. М.* "Ватерлінія" успішності - на рівні громадської довіри / О. М. Чистяков // Іменем Закону. - 2012. - № 5.
65. *Чубенко І. В.* Генезис поняття корупції / І. В. Чубенко // Бюл. М-ва юстиції України. - 2009. - № 1 (87). - С. 113-118.
66. *Щегорцова В. М.* Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова. - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/3/02.pdf>
67. Юридичний словник. - К. : Редакція УРЕ, 1984. - 850 с.
68. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. - К. : Феміна, 1996. - 695 с.
69. *Яблоков Н. П.* Криміналістика : учебник для вузов и юрид. факультетов / Н. П. Яблоков. - М. : ЛексЭст, 2003. - 376 с.
70. Black's Law Dictionary, 8th ed. Bryan A. Garner, ed. - St. Paul: "Thomson/West", 2004. - 1810 p.
71. Transparency International оцінила рівень корупції в Україні: Ганьба для нації [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/transparency_international_otsinila_riven_koruptsiyi_v_ukrayini_ganba_dlya_natsiyi.html
72. Unraveling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action". ICAC Research Report Number 1, Independent Commission Against Corruption (NSW) (April, 1994). - 214 p.

ЧАСТИНА III

СУЧАСНІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

РОЗДІЛ 9. СУЧАСНІ ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ключові слова: публічна служба, цивільна служба, урядова служба, модель державної служби, романо-германська система права, англо-американська система права, вищі чиновники, клас, кар'єра, кадрова політика.

Список рекомендованих джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
3. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2006. - 472 с.
4. *Луговий В.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 5-13.
5. Public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.eesti.ee/rus/too_ja_ettevotlus/tootamise_alused/avalik_teenistus
6. Public Service Modernization Act [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.4.pdf>. - Title from screen.

9.1. Види моделей державної (публічної) служби

Зарубіжний досвід функціонування та розвитку державної служби розглянемо, вибираючи з нього найбільш значущі елементи, що становлять науковий та практичний інтерес. Аналіз моделей державної служби є досить умовним, оскільки державна служба кожної країни поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби.

В історично-географічному аспекті у фаховій літературі виокремлюють *три типи моделей державної служби*: східну та два західних типи - *континентальний* (континентальна Європейська) та *англо-американський*. Зазначається, що така класифікація має скоріш країнознавчий зміст. Принципова відмінність двох західних типів полягає в тому, що в континентальній Європі демократизація політичної системи відбулася значно пізніше, ніж виникнення системи управління державою. Традиції розгалуженого державного апарату, що наділений широкими повноваженнями, значною мірою зберігаються і виступають складовою демократичних політичних систем.

У США державною парадигмою є самоуправління вільних людей на вільній землі. Крім того, американцям притаманна суттєва недовіра до будь-якої виконавчої влади. Тому державний апарат у цій країні, що виник на підґрунті вільного самоуправління, мав пристосуватися до умов політичної орієнтації суспільства. Упродовж ХХ ст. західні системи інтенсивно обмінювалися своїми здобутками, що поступово їх зближувало.

Російські вчені В.П.Васильєв, Н.Г.Деханова та Ю.А.Холоденко виділяють *чотири основні світові моделі державної служби*:

- *раціональну централізовану закрити*, що реалізується в унітарних державах (французька модель);
- *раціональну відносно децентралізовану закрити*, яка застосовується у федеративних державах (німецька модель);
- *відносно децентралізовану відкрити*, що діє в унітарній державі (британська модель);
- *децентралізовану відкрити*, що запроваджена у федеративній державі (північно-американська модель).

Російський науковець В.Д.Граждан також поділяє цю думку, зазначаючи, що в цих чотирьох країнах (Франції, Німеччині, Великобританії, США) "публічна (цивільна) служба" охоп-

лює досить відмінні соціальні організації, що тією чи іншою мірою пов'язані зі здійсненням державних завдань. Водночас їх діяльність передусім визначається професійною кваліфікацією вищого керівництва.

Нині західним моделям державної служби притаманна уразливість до кризових явищ. Спостерігається зниження рівня довіри до них з боку громадянського суспільства. Зарубіжні політологи зазначають, що престиж державної служби стрімко знижується, а соціальний статус державних службовців втрачає привабливість у системі соціальної стратифікації.

У зв'язку з цим відбувається ревізія засад функціонування державного апарату. Реформування державної служби проводиться в дусі розвитку горизонтальних зв'язків партнерства, кооперації, впровадження ринкових механізмів управління - нового державного менеджменту.

Слід зазначити, що вплив на розвиток державної служби справляють не лише особливості окремих країн, а й об'єктивні фактори суспільного розвитку. Якісні глибинні зміни суспільних відносин призводять до докорінних змін систем державного управління у світі, висувають нові вимоги до державних службовців, визначаючи об'єктивні тенденції розвитку державної служби.

Тісний зв'язок якісних стрибків у розвитку суспільства та зміни моделей державної служби проявляються в тому, що "хвилі" реформування державної служби припадали саме на період глибинних соціально-економічних змін. Так, виникнення "раціональної" моделі державної служби припало на кінець XVII - початок XVIII ст. і не може бути відокремлене від процесів формування централізованих держав і абсолютних монархій.

Реформи державної служби 50-80-х рр. XIX ст. (у Великобританії, Німеччині, США, Росії та Японії) пов'язані із завершенням індустріалізації та переходом до імперіалізму.

Масштабні зміни державної служби в 70-х рр. XX ст. зумовлені переходом до постіндустріальної цивілізації, що докорінно змінили взаємовідносини держави, суспільства й індивіда, а також висунули нові вимоги до державної служби.

Початок чергової "хвилі" реформування державної служби припадає на кінець XX - початок XXI ст. Реформа державної служби стала пріоритетом для багатьох держав, які не бажають безнадійно відставати в розвитку. Вони, як правило, здійснюють реформи, запозичуючи окремі елементи цивільної служби у найбільш розвинутих країн, намагаючись використати їх з урахуванням національних особливостей. Основною метою реформи державної служби, як правило, є прагнення вирішити поточні проблеми країни, забезпечивши в перспективі відповідність державної служби потребам глобального світу.

У зв'язку із цим практично в усіх державах, що реформують національну систему державної (публічної, цивільної) служби, спостерігаються аналогічні тенденції.

У зарубіжній літературі з державного управління широко вживаються терміни "*цивільна служба*" (civil service), "*громадська служба*" (public service), "*урядова служба*" (government service). Часто ці поняття вживаються як синоніми. Проте іноді в спеціальній літературі з теорії політики використовуються розмежування:

- на *цивільній (громадській) службі* функціонують постійні професійні службовці, які не можуть бути усунуті з посади;

- на *урядовій службі* зайняті вищі державні чиновники, які змінюються на підставі системи "*здобування*", тобто чиновники призначаються на державні посади за політичні заслуги і термін їх служби залежить від часу перебування на чолі уряду лідера партії, прихильниками якої вони є.

У системах державної (*публічної, цивільної*) служби зарубіжних країн діють як політичні чиновники, так і професійні державні службовці. Традиції та закони кожної країни передбачають особливий порядок діяльності інституту державної служби, що має яскраво виражену соціокультурну специфіку.

Визначення

Публічна служба - діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів та ін.

У вузькому розумінні публічна служба - це діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З огляду на інституційний аспект публічна служба в широкому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто законодавчої, виконавчої та судової), державних підприємств, установ і організацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, а також установ.

Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів тощо.

У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У *країнах романо-германської системи права* використовується багато підходів до визначення публічної служби та її сфери. Наприклад, у *Французькій Республіці* існує поняття *публічної служби*, яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі, викладачі ВНЗ, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси публічних службовців. У загальному статуті публічної служби виділяються: публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед усіх агентів акцент у правовому регулюванні ставиться на чиновниках - "*функціонерах*", тобто особах, призначених відповідно до публічного права.

У *Федеративній Республіці Німеччина* поняття публічної служби є загальним для позначення всіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права.

До публічної служби належать не лише службові відносини з федеральними органами управління (адміністрації), а й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів і з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників, а їхні посади є не лише в органах управління.

Приклад

Наприклад, існує така категорія, як "чиновники вищих навчальних закладів" (ВНЗ). Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які відповідно належать до наукового та мистецького персоналу ВНЗ, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою ВНЗ, і персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

Згідно з Конституцією Федеративної Республіки Німеччини виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі та пов'язані публічно-правовими відносинами служби і вірності.

У країнах *англо-американської правової системи* термін "*публічна служба*" позначає професійну діяльність у всіх організаціях публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів та ін. Водночас для позначення діяльності професійних чиновників - службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, вживається термін "*цивільна служба*".

Отже, під "публічною (цивільною) службою" слід розуміти суттєво різні соціальні організації, що тією чи іншою мірою (в конкретних державах) пов'язані з вирішенням державних завдань.

Таким чином, у сучасній зарубіжній публічній (цивільній) службі домінують дві традиції: континентальна, представлена публічною службою європейських держав - Франції та Німеччини, і англо-саксонська, що діє в системі цивільної служби Великобританії та державної служби США.

На розвиток державної (публічної, цивільної) служби впливають суспільно-політичні та соціально-економічні особливості кожної окремо взятої країни, а також реальні фактори суспільного розвитку. Сутнісні трансформації суспільних відносин приводять до змін, висуваючи нові вимоги до державних (публічних, цивільних) службовців, визначаючи об'єктивні тенденції розвитку цих видів служби.

9.2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина

Серед європейських країн з федеральним типом адміністративно-державного управління найбільш впливовою є Німеччина.

Сучасні цивільні службовці є прихильниками демократії. Вони одержують професійну підготовку на "останніх" курсах у різних університетах країни. "Німецьким чиновникам" притаманна тенденція до педантичного дотримання римського права, що надає цивільним службовцям частково догматичного, книжкового стилю мислення.

Провідна роль партій в політичному процесі Німеччини, що закріплена її Основним Законом, суттєво впливає на розвиток системи державного управління.

Слід назвати кілька факторів, що сприяли активній ролі політичних партій у становленні та еволюції системи державної адміністрації Німеччини:

- концепція "надпартійності та політичної нейтральності" бюрократії була скомпрометована в період націонал-соціалізму;
- процес денацифікації системи державної служби не дав бажаних результатів, а призвів до виникнення феномену партійного "патронату" щодо державної адміністрації;
- саме партії як найбільш надійні інститути мали підтримку західних союзників;
- наявність членів партії на державній службі розглядалася як гарантія лояльності бюрократії до політичного режиму.

Довідка

У результаті боротьби політичних партій (передусім СДПН та ХДС/ХСС) за вплив на органи державної адміністрації виникли й утвердилися принципи партійного патронату. Найважливішим серед них є принцип пропорційного представництва партій в органах державного управління. Водночас партії прагнуть розширити свій вплив у системі державної адміністрації, призначаючи своїх членів на ключові посади в міністерствах.

Сучасній Німеччині притаманне щільне взаємопроникнення та поєднання політичної й адміністративної сфер. Це знайшло відображення і в Законі про державну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій та будувати парламентську кар'єру.

Чиновники, обрані до *Бундестагу* (вищого представницького органу Німеччини) або *ландтагу* (земельного парламенту), мають право на двомісячну відпустку на час виборчої кампанії. Поряд із депутатським утриманням вони продовжують одержувати значну частину своєї основної заробітної плати. Водночас вони зберігають право на отримання пенсій для державних службовців.

Отже, чиновники в Німеччині є особливою привілейованою політичною групою. Завдяки професійній компетентності і фінансовій незалежності вони можуть зробити партійну кар'єру.

На відміну від таких європейських країн, як Великобританія та Франція, а також США, кар'єра державного службовця в Німеччині не є альтернативною політичній кар'єрі, тобто вона є передумовою для успішної політичної діяльності.

Сучасний Уряд Німеччини має досить сильну федеральну адміністрацію. Юридично вона відповідає за контроль зовнішніх відносин, збирання податків, оборону, транспорт, поштову службу, програми соціального забезпечення та розвідувальну діяльність. Проте на практиці Федеральний Уряд контролює лише найбільш загальні внутрішні програми. Так, навіть збирання податків центральна адміністрація здійснює спільно з урядами земель. Більшість внутрішніх програм здійснюються адміністрацією земель за спільного федерального керівництва.

Нині у Федеративній Республіці Німеччина кожна із 16 земель має власну конституцію та свою організацію управління.

Слід зазначити, що в Німеччині не існує поняття "державна служба". Після Першої світової війни виник термін "громадянська служба".

Визначення

З функціонального погляду "громадянська служба" - це діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління.
В інституціональному плані під **громадянською службою** розуміють певне коло осіб, для яких виконання публічних справ є професійною діяльністю.

У ФНР громадянська служба охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників. Критерієм розрізнення є правова форма призначення:

- для *чиновника* - це акт призначення, що видається в особливому порядку компетентною владою;

- для *службовця* та працівника - це договір про вступ на службу, що укладається сторонами.

Чиновників виділено в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених управлінськими функціями та пов'язаних із ними особливим правовим і політичним статусами.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників, є Федеральний Закон про чиновника, прийнятий у 1953 р., що діє в редакції 1985 р. Згідно з ним до категорії чиновників належать не лише працівники державного апарату - державні службовці, а й судді, викладачі шкіл, професори університетів, військовослужбовці, працівники пошти, залізниці, державних банків.

Табель про ранги передбачає 16 груп чиновників:

- А1-А5 - нижчі чини (допоміжно-технічні);
- А6-А9 - середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі);
- А10-А13 - вищі чини I ступеня (урядові інспектори, регірунгс-амтмани);
- А14-А16 - вищі чини II ступеня (вищі урядові радники).

Матеріальне утримання чиновників складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавок на дітей, за вислугу років, за звання. Обсяг, структура та динаміка виплат визначаються спеціальним Законом про оплату.

До особливої групи належать політичні та почесні чиновники.

Сутність інституту політичних чиновників полягає в тому, що разом із Урядом або окремим міністром приходять на посади і залишають свої посади найбільш близькі до їх політичної програми співробітники адміністрації. Таким чином, у разі зміни кабінету та його політичної платформи забезпечується реалізація нових політичних установок у діяльності адміністрації.

До *політичних чиновників* належать: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники).

Персональні переміщення у вищій ланці державної адміністрації є зручним засобом для досягнення кращої взаємодії між Урядом і бюрократією. Особливо важливо це в тих випадках, коли відповідно до своїх політичних уподобань бюрократія (державні службовці) не симпатизує тому чи іншому Уряду. Так відбулося після приходу до влади в 1970 р. соціал-демократів у коаліції з вільними демократами. Тоді було здійснено значні переміщення серед вищого персоналу федеральних міністерств і відомств, що отримало назву "тихої революції".

До інституту *почесних чиновників* належать особи, які мають цивільну професію та яких призначають на почесну посаду без оплати й права претендувати на особливе соціальне забезпечення. До них належать присяжні, виборні консули.

Згідно зі споконвічною доктриною німецької держави чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави та носій її ідеї. На цьому постулаті ґрунтується вся система підготовки чиновників і їх просування по службі. Згідно з п. 2 ст. 33 Основного Закону Німеччини "кожний німець має рівний доступ до всякої державної посади відповідно до своїх здібностей та професійної кваліфікації". Водночас Закон 1953 р. вказує на *особливі якості*, що дають підстави претендувати на звання чиновника:

- передусім для цього слід бути німцем у сенсі ст. 116 Основного Закону. В особливому порядку Закон припускає призначення чиновником іноземця (наприклад як викладача вищого навчального закладу Німеччини). Однак таке призначення не має наслідком автоматичне набуття громадянства;

- особа, яка претендує на посаду чиновника, має надати гарантії своєї політичної лояльності, тобто готовності в будь-який час виступити на захист конституційного ладу;

- майбутній чиновник повинен мати необхідну професійну підготовку. Вид такої підготовки і пов'язана з нею діяльність встановлюються відповідно до рівня службової ієрархії.

До служби на нижчому рівні (А1-А5) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу та пройшли підготовчу службу; віковий ценз - 16-30 років.

До служби на середньому рівні (А6-А9) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу, пройшли службову підготовку упродовж року та склали спеціальний екзамен для вступу на посаду середнього рівня; віковий ценз - 16-32 роки.

До служби на вищому рівні (A10-A13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку упродовж трьох років і склали екзамен з вимог відповідного рівня; віковий ценз - 18-30 років.

До служби на вищому рівні (A14-A16) допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний екзамен, пройшли підготовчу службу упродовж двох років і склали другий екзамен; віковий ценз - 18-30 років.

Слід зазначити, що постановою 1968 р. для багатьох видів служби віковий ценз для прийому на державну службу збільшений до 50 років.

Серед сфер, із яких рекрутується персонал міністерської бюрократії, чільне місце належить юстиції, а після неї - економіці та соціальним наукам. Професія юриста в Німеччині традиційно надає найкращі можливості для вступу на державну службу.

Щодо соціального походження керівних чиновників, то більш як на $\frac{2}{3}$ вони рекрутуються з "верхньої страти середнього класу" (вільні професії, керівні службовці та вищі чиновники, заможні бізнесмени), а також на $\frac{1}{4}$ - із "нижчої страти" (чиновники середньої та нижчої категорій, службовці, ремісники, селяни).

Вищі чиновники Німеччини широко представлені в різних об'єднаннях, громадських і економічних організаціях, керівництві партій. На думку експертів, така діяльність сприяє розширенню "горизонту спілкування" вищих адміністраторів, є для них важливим джерелом інформації. Контакти в державному секторі відіграють важливу роль і для рекрутування персоналу на провідні посади в державній адміністрації.

Система просування по службі суворо регламентується законами. Вона ґрунтується на двох принципах:

- *підвищення кваліфікації*, що підтверджується або спеціальною перевіркою та відповідною оцінкою, або складанням спеціального екзамену;

- *поступового просування*, що забороняє оминати черговий щабель. Винятки з правил може дозволити лише Федеральна комісія з кадрів.

У нижчих посадових групах у разі оцінки роботи "добре" підвищення здійснюється через 6 років, а в разі оцінки "цілком задовільно" - через 8 років.

У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо. Якщо претендент на вищу посаду не досяг віку 40 років, то необхідний спеціальний дозвіл міністра. Відхилення від установлених термінів можливе, якщо службова діяльність оцінюється як "дуже добра". Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань щодо просування по службі, оплати чи не вживатиме інших заходів турботи про чиновника, то він має право домагатися відшкодування збитків.

При підвищенні по службі особливе місце займає політичний статус чиновника. Згідно з "обов'язком вірності" передбачається дотримання прямої вимоги політичної вірності: "Чиновник служить своєму народу, а не окремій партії. Він виконує свої обов'язки добросовісно та поза зв'язком з партійними інтересами, при цьому він зобов'язаний керуватися турботою про спільні інтереси та благо".

Таким чином, громадянській службі в Німеччині притаманні висока ефективність, престиж і повага серед населення. У зв'язку із цим для адаптації публічної служби до умов, що змінюються, було обрано тактику "великого якісного стрибка шляхом малих кроків". У результаті впровадження цієї тактики децентралізовано публічну службу, відбулася дивергенція статусу чиновників, переорієнтовано публічну службу на "клієнтські" відносини з громадянами.

9.3. Публічна служба у Французькій Республіці

Республіка Франція є унітарною державою. Унітарні уряди та їх центральна адміністрація значно більше впливають на повсякденне життя громадян, ніж федеративні. У більшості унітарних європейських країн бюрократія структурована за французьким зразком.

У Франції раніше від інших західноєвропейських країн завершився процес централізації, відбулося відокремлення державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна бюрократія, що ґрунтується на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей.

У другій половині XIX ст. служба на посаді в державному апараті стала потужним фактором соціального просування. Державна служба передбачала мінімальний рівень освіти. Чинов-

ники мали носити уніформу або пристойний костюм. Крім того, державна служба давала досить велику гарантію зайнятості. Зростання чисельності чиновників супроводжувалося стабілізацією їх соціального статусу, і лише вищі службовці державного апарату залежали від політичної кон'юнктури. В 1853 р. було впроваджено загальний режим пенсійного забезпечення державних службовців.

У цей період в державному апараті широко обговорювалася проблема уніфікації найманця на державну службу за допомогою екзаменів або конкурсів та введення випробувального терміну до включення стажиста в штат.

Однак 1847 р. Державна рада відхилила ідею єдиного статусу чиновників і підтвердила право адміністративних установ створювати власні регламенти, вводити свої правила рекрутування. Вища адміністрація не могла змінити принцип ієрархічної та необмеженої влади.

Зниження рівня підготовки чиновників, збільшення чисельності державного апарату, фемінізація окремих видів діяльності адміністративно-державного управління призвели до зниження престижу державної служби.

Довідка

Так, до Першої світової війни батько міг сказати своєму синові: якщо ти не будеш добре вчитися, то тобі залишиться лише бізнес. Після Першої світової війни він вже застерігав: якщо не будеш вчитися, то тобі доведеться стати чиновником.

Дійсно, починаючи з 1920-х рр. заробітна плата рядових чиновників стала значно відставати від платні кваліфікованих робітників і ще більше - від доходів службовців у приватному секторі. Ця тенденція й надалі посилювалася. Нині у Франції вона не змінилася.

Щодо організації адміністративно-державного управління, то до 1981 р. у країні існувала сильна влада центральної адміністрації. Керівні кола Третьої (1871-1940), Четвертої (1947-1958) та П'ятої республік рішуче проводили політику централізації країни. Французький Уряд і його адміністрація жорстко контролювали всю бюрократичну мережу держави. Іноді централізація доходила до крайнощів.

Соціалісти, які прийшли до влади в 1981 р., здійснили децентралізацію влади. Так, частину повноважень економічного та соціального планування було передано від центральної адміністрації до регіонів. Оподаткування, освіта, охорона здоров'я та економічний розвиток стали сферою повноважень адміністрацій в 22 регіонах і 96 департаментах. Закон 1982 р. змінив назву префектів, які призначалися Парижем, на спеціальних уповноважених Республіки. Їх влада стала дещо ширшою, ніж влада поліції або пожежної охорони, тобто після п'яти століть централізації Франція стала рухатися у зворотному напрямі.

Нині чинне у Франції законодавство про цивільну службу є підсумком реформ, які почалися відразу після звільнення країни від німецької окупації. Хоча поняття "чиновник" вживається щодо всіх осіб, які перебувають на службі в органах державного управління, в суто юридичному сенсі воно є значно вужчим. По суті, воно стосується лише службовців цивільної (публічної служби). Поняття "чиновник" і "державний службовець" не розмежовуються.

Закон про загальний статус чиновника, прийнятий у 1946 р., регламентує структуру цивільної служби та систему оплати праці чиновників. Ордонансом 1959 р. про генеральний статут державних службовців внесено незначну кількість поправок до Закону 1946 р., проте всі вони спрямовані на ієрархічне підпорядкування чиновників владі.

Закон 1946 р. увів до системи цивільної служби поняття "кадр", що означає об'єднання всіх посад, зайнятих цивільними службовцями однакового рангу, тобто це поняття охоплює статус групи людей, які займають аналогічні посади. Так, існує *кадр директорів*, до якого входять директори всіх департаментів, *кадр контролю*, що об'єднує всіх інспекторів, та ін. Крім того, існує поняття "клас чиновників". Усього передбачено чотири класи, згруповані в ієрархічному порядку.

Клас - це статус чиновника в усьому державному апараті, який засвідчує важливість і складність виконуваної ним роботи:

- клас А (20% службовців) - виробляє управлінські рішення виходячи з політичних установок Уряду;
- клас В (41% службовців) - виконує управлінські рішення;
- клас С (32% службовців) - спеціалісти;
- клас D (7% службовців) - допоміжний персонал.

- Для визначення статусу професійних державних службовців застосовують низку понять:
- *розряд* (кваліфікація, що надає право посісти певну посаду);
 - *посада* (сукупність обов'язків державного службовця);
 - *кадр* (сукупність функціонально та ієрархічно рівних посад в одній сфері діяльності);
 - *корпус* (сукупність ієрархічно різних посад в одній сфері діяльності).

До державних (*публічних*) службовців належать усі особи, які одержують заробітну плату з державного бюджету (винятки: військові та судді).

Чиновник, прийнятий на службу, залежно від результатів конкурсних екзаменів отримує розряд і починає робити кар'єру, що поділяється на звичайну та виключну.

Визначення

Звичайна кар'єра - це синхронне просування по службі з тією групою осіб, з якою чиновник був прийнятий на службу на рівних правах.

Виключна кар'єра - це прискорене службове зростання на підґрунті професійних критеріїв за рахунок відбору службовців (вступ до Національної адміністративної школи).

Інакше кажучи, поступове службове зростання (1,5-2 роки) за розрядами і класами супроводжується підвищенням оплати праці у разі бездоганної служби та успішної атестації.

Перейти з класу В до класу А можна лише за високі, визнані вищим керівництвом заслуги. Інша можливість - взяти участь у відповідному конкурсі.

Випускника Національної адміністративної школи очікує гарантоване службове просування. Відрядження до іншого корпусу передбачає діяльність у міжнародних організаціях, закордонних службах, що є підставою для службового зростання. Чиновник має відпрацювати певний термін, щоб отримати підвищення. Резервування посади здійснюється на час навчання чи відрядження службовця.

Відповідно до законодавства особа не може бути призначеною на цивільну посаду, якщо вона:

- не має французького громадянства;
- не володіє громадянськими правами та не відповідає вимогам гідної моральної поведінки.

Теоретично відбір кандидатів на посади відбувається на основі єдиного критерію - здатності виконувати покладені на них обов'язки, тобто оцінки професійної кваліфікації. Інструкція 1946 р. встановлює коло обов'язків та затверджує необхідний освітній рівень для кожного класу:

- конкурсні екзамени для вступу на посаду класу А спрямовані на виявлення широких загальних і технічних знань, а також мають переконати в тому, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності та твердий характер. У кандидата обов'язково має бути диплом про закінчення вищого навчального закладу;

- кандидат для вступу на посаду класу В повинен, посилаючись на законодавство, вміти визначати та оцінювати діяльність осіб, які перебувають під його керівництвом. Це досить складна функція, оскільки виконання загальних приписів вимагає значної гнучкості та професійних знань. Конкурсні екзамени до цього класу мають більш технічний сенс, ніж екзамени до вищого класу А. Однак при цьому відповідно до інструкції вимагається високий рівень загальноосвітніх і професійних знань;

- конкурсні екзамени для вступу на посаду класу С, члени якого виконують суто технічні завдання, покликані виявляти саме виконавчо-технічні навички, оскільки здатність до виявлення особистої ініціативи при цьому не вимагається;

- для заміщення посад класу D придатні працівники, які не володіють спеціальною професійною кваліфікацією. У зв'язку з цим конкурсні екзамени до цього класу не виходять за межі програми загальноосвітньої школи.

У Франції існують два типи конкурсів: зовнішній та внутрішній.

На *зовнішніх* конкурсах відбувається набір нових чиновників. *Внутрішні* конкурси проводяться для просування частини чиновників по службі.

Головним принципом відбору на конкурс є не професійні якості претендентів, а загальна ерудиція та вишуканість стилю викладення думок, в основі яких має бути класична гуманітарна освіта.

Просування по службі виражається через збільшення заробітної плати залежно від стажу роботи чиновника та отриманих ним оцінок. Підвищення в чині може здійснюватися двома шляхами:

- через процедуру вибору (внесення чиновників до щорічного списку підвищення, який складається на підставі рішення адміністративної паритетної комісії та ґрунтується на одержаних щорічних оцінках з урахуванням вислуги років);

- на основі професійного відбору, що проводиться за допомогою спеціального екзамену.

Таким чином, основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції є гарантія поступового, проте впевненого просування за вислугою років або залежно від періоду перебування у відповідній установі.

Поряд зі звичайним порядком просування по службі у Франції існує *виключний порядок*. Його мета - прискорене підвищення в класі чи рангу всередині класу особливо видатних чиновників. Є два шляхи виключної кар'єри. Перший полягає в тому, що керівники адміністративних агенцій створюють для перспективних чиновників у виключному порядку відповідні умови, надаючи їм можливість достроково підготуватися до конкурсних екзаменів, зарезервувавши для них певну посаду. Другий шлях - це відрядження, тобто за чиновником, направленим на службу за кордон або в міжнародну організацію, зберігається право на просування по службі.

Як і в інших розвинутих країнах, у Франції існує *інститут політичних чиновників*. Вони мають усі привілеї чиновників, проте не пов'язані ієрархічною системою адміністративно-державного управління, оскільки із самого початку поставлені над нею. До політичних належать посади директорів і членів міністерських кабінетів, директорів адміністративних департаментів, генеральних комісарів, генеральних секретарів департаментів. Призначення цих осіб відбувається за рішенням Уряду або зацікавленого міністра. Ці особи йдуть у відставку разом з Урядом.

Отже, в системі французького чиновництва виключну роль відіграє верхня група - еліта цивільної служби, вищі адміністративні та політичні чиновники. У Франції вищий корпус являє собою замкнену групу, члени якої є вихідцями з одних і тих самих навчальних закладів. Слід зазначити, що переважна більшість цих осіб особисто знайомі один з одним.

Особливе місце в підготовці вищих кадрів державного апарату займає Національна школа адміністрації. До цього елітного навчального закладу приймаються особи з вищою освітою віком до 26 років і державні службовці віком до 30 років, які мають стаж практичної роботи не менше від п'яти років. Почуття солідарності серед колишніх учнів Національної школи адміністрації досить розвинуте: міністр, який закінчив свого часу цей заклад, буде прагнути набирати своїх співробітників серед колишніх однокурсників.

Французька правова доктрина ґрунтується на принципі загальної лояльності чиновника щодо держави, проте ця лояльність має пасивний зміст. Вона не вимагає активного вираження - вступу до правлячої партії або підтримки урядового курсу. У Франції лояльність розуміється швидше як вірність нації та Конституції, а не Урядові. Лише від високопоставлених посадових осіб вимагається політичний конформізм.

Декларуючи свободу політичних поглядів чиновників поза службою, французька правова доктрина обмежує її так званим обов'язком стриманості під час служби. На службі чиновникам рекомендується відмовитися від відкритого вираження своїх політичних, філософських або релігійних переконань.

Отже, сутність французької моделі публічної служби полягає в тому, що це закрита та чітко регламентована система адміністрування з притаманним їй духом ієрархічності, "кастовості". Крім того, слід відзначити високий рівень централізації публічної служби, незначну увагу до місцевих умов, проблем та ініціатив, а також жорсткий контроль за місцевою бюрократією з центру. Разом із тим доцільно звернути увагу на те, що значна частина внутрішньоорганізаційної діяльності здійснюється на основі формальних, нормативно закріплених процедур.

Незмінність кадрів призводить до інерційності державного апарату, що особливо негативно може проявитися в періоди політичних, соціальних і економічних змін. Система гарантованої від ризику кар'єри може захочувати посередність, перешкоджаючи висуненню динамічних ініціативних чиновників. Цим пояснюється і пріоритет стажу над діловими якостями.

9.4. Цивільна служба у Великобританії

На відміну від Франції, Великобританія має стійкі традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Упродовж ХІХ ст. посилення місцевого рівня управління сприяло відносній децентралізації адміністративної влади в країні.

Центральну адміністрацію британського Уряду очолює *постійний секретар*, якому допомагають численні помічники, заступники та службовці на більш низьких рівнях адміністратив-

ного управління. Лондонські бюрократи знають, що лояльними вони мають бути передусім щодо свого міністра і тому вірно (віддано, в розумінні відносин вірності) здійснюють свою політичну місію, рідко проявляючи власну ініціативу.

Інститут сучасної цивільної служби склався порівняно нещодавно - у 1970-ті рр. Тоді в країні були проведені великі адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон, який представив Урядові доповідь "Цивільна служба", що містила 158 рекомендацій. Усі вони були прийняті Урядом. Констатувавши недоліки цивільної служби в країні та назвавши її "антикварною", комітет Фултона запропонував принципово нову модель цивільної служби - **менеджерську**. Ідея полягала в тому, щоб запозичити у бізнес-структур раціональні та ефективні методи керівництва. В основу планів реорганізації цивільної служби було покладено американську модель адміністративно-державного управління. Реформа розпочалася в січні 1971 року. Першим її етапом стало скасування системи класів і утворення трьох основних груп чиновників:

- *групу старших політичних і адміністративних керівників* становили чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Ті, хто увійшли до цієї групи, утворюють верхівку складу цивільної служби; вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром у частині керівництва своїм напрямом адміністративно-державного управління. Ця "відкрита структура" передбачає сім ступенів в ієрархії посад цивільної служби:

- 1-й ступінь - постійний секретар;
- 2-й ступінь - заступник постійного секретаря;
- 3-й ступінь - помічник секретаря;
- 4-й ступінь - виконавчий директор;
- 5-й ступінь - асистент секретаря;
- 6-й ступінь - старший принципал;
- 7-й ступінь - принципал;

- *адміністративна група* включає такі два ступені: учень адміністратора та старший виконавець. Чиновники цієї групи вирішують широке коло питань: від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків;

- *група науково-професійних працівників і технічних спеціалістів*. До неї входять архітектори, вчені, інженери, які вирішують питання у сфері освіти та професійної підготовки чиновників.

Крім того, утворено також допоміжну групу технічних працівників: креслярі, діловоди, виконавці простої роботи.

Визначення

Цивільний службовець - це особа, яка займає посаду на цивільній службі та отримує винагороду за рахунок коштів, що виділяються з дозволу Парламенту.

Менеджерська модель державної служби передбачає залученість адміністративного апарату до процесу вироблення та прийняття політичних рішень, що стосуються як довгострокової, так і поточної політики міністерств.

У доповіді комітету Фултона констатувалося, що "державна служба працює під політичним керівництвом і на неї покладено обов'язок політичної підзвітності", тому "цивільні службовці повинні мати живе розуміння політичного змісту того, що вони роблять і що вони радять".

Відповідно до рекомендацій комітету Фултона організаційна структура міністерств була перебудована таким чином, щоб наблизити їх до вирішення політичних завдань. Безпосередньо в міністерствах були утворені відділи з планування політики. Їх завданням стало спостереження за тим, щоб повсякденні політичні рішення в міністерствах приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив. Було введено посаду *старшого радника міністра з питань політики*. Цей чиновник призначався міністром із числа осіб, які не належали до цивільних службовців. Крім того, міністру надали право наймати на тимчасовій основі таку кількість експертів, яку він сам вважає за необхідне.

Довідка

Основна вимога, що ставиться до цивільних службовців, - лояльність. Як її порушення розглядається участь у "лівих" партіях. У циркулярі 1953 р. прямо вказано, що цивільні службовці "мають зберігати стриманість у політичних питаннях". Службовці нижчих ступенів мають отримувати спеціальні дозволи для участі в політичній діяльності.

Набір до кадрової цивільної служби належить до компетенції *Комісії у справах цивільної служби*, яку утворено ще в 1855 р. Як головна умова вступу на цивільну службу введений письмовий екзаме́н загального типу, що базується на програмах провідних університетів - Оксфорда та Кембриджа. В результаті саме ці університети постачають найбільшу частку кандидатів на керівні посади.

Для набору до адміністративного класу приймаються заяви від випускників університетів віком 20-28 років. При наборі чиновників у третю групу освітній ценз формально не встановлений, проте розраховувати на успіх можуть лише ті кандидати, які здобули освіту, що відповідає програмі екзаме́ну. З 1971 р. екзаме́н у адміністративний клас проводиться за "методом II". Він передбачає три ступені:

- письмові доповіді із загальних предметів;
- тести;
- інтерв'ю (в управліннях із остаточного відбору цивільних службовців).

Перепідготовку цивільні службовці проходять у коледжі з навчання цивільних службовців, що заснований у 1970 р. Загальне керівництво ним здійснює Міністерство у справах цивільної служби. Коледж вибудовує свою роботу виходячи з основного завдання - посилення спеціалізації в діяльності адміністративного управління. Навчаються в коледжі службовці міністерств та інші посадові особи, які працюють у державному секторі.

Просування по службі в трьох основних групах відбувається по-різному. Адміністративні та політичні керівники призначаються Міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві діє спеціальний відбірковий комітет з призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список всього штату вищих адміністраторів, до якого входять дані про освіту, професію, стаж тощо. При комітеті існує спеціальна група, яка розглядає питання щодо просування по службі вищих адміністраторів. Для решти чиновників передбачена практика щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Кожний звіт готує чиновник, який перебуває на один-два щаблі вище за тих, щодо яких формується звіт. Звіти здаються до міністерської ради з просування. Члени ради призначаються міністром, якому належить остаточне вирішення питання щодо підвищення по службі висунутих чиновників.

Британська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого та з однієї групи до іншої дуже обмежені. Великого значення традиційно надають старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам. Уся система наймання, навчання та просування по службі у Великобританії організована так, щоб створити тип *професійного управління, адміністратора широкого профілю*.

Багато британських політологів вважає, що "вузькі" спеціалісти мало придатні для адміністративної роботи. Такий висновок вони зробили виходячи із загальної концепції державного управління як процесу узгодженого прийняття рішень, що стосуються *спеціальних інтересів*, представлених в експертних оцінках окремих міністерств, і *зовнішніх інтересів*, виражених в аргументації груп тиску. Успішний адміністратор має бути нейтральним щодо конкретної проблеми, проте завдяки знанням і досвіду роботи він зобов'язаний знаходити баланс між різними інтересами.

Політичні керівники міністерств завжди особливо цінують професійних управлінців широкого профілю (джеренералістів). Відомо, що лише незначна кількість міністрів є спеціалістами з управління у своїй галузі діяльності. Їм потрібні консультанти - посадові особи, які можуть трансформувати думки експертів у пропозиції та проекти, зрозумілі міністру. Це одним важливим аргументом на користь дженералістів в апараті державного управління є те, що повсюдне використання адміністраторів широкого профілю спрощує завдання загальної координації управління. Крім того, спеціалісти не здатні аналізувати проблеми, що виникають у широкому контексті загальних завдань державного управління.

Нині у Великобританії близько 25% державних чиновників - спеціалісти в різних сферах права, економіки, науки й техніки. Значення таких спеціалістів постійно зростає: вони становлять близько 60% керівників підрозділів державного апарату. Досить часто застосовується інтегральна ієрархія, коли спеціалісти та адміністратори працюють під єдиним керівництвом вищих чиновників. Однак у цілому дженералісти переважають: на них припадає близько 75% від загальної кількості чиновників у країні.

Законодавство Великобританії про цивільну службу становить несистематизовану та досить своєрідну сукупність норм, що складаються з парламентських статутів і актів, королівських наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Однак єдиного консолідованого закону поки ще немає. Регулюються лише окремі найбільш важливі аспекти цивільної служби, сформульовані в Кодексі з регулювання цивільної служби 1995 р.

Зі складу цивільних службовців утворюється апарат міністерств і відомств. Вони зараховуються на цивільну службу в результаті спеціальної відбіркової процедури та перебувають на ній невизначений термін "на королівський розсуд", тобто довічно.

9.5. Цивільна служба у Сполучених Штатах Америки

У Сполучених Штатах Америки основу адміністративно-державного управління становлять 15 урядових департаментів, в яких працюють від 85 до 90% усіх федеральних державних службовців. Департаменти мають спільну структуру, хоч відрізняються за масштабами і функціями. Кожний департамент очолює *секретар*, якого призначає Президент за згодою сенату. Заступники та помічники секретаря одержують також політичне призначення. Ця система відрізняється, наприклад, від британської (в ній чиновники, посади яких відповідають посаді заступника секретаря у США, є працівниками постійної державної служби).

Основною функцією урядових департаментів є проведення законодавчої та виконавчої політики. Наприклад, департаменту сільського господарства доручено підтримувати передбачені конгресом ціни на сільгосппродукцію. Це складне завдання, оскільки департамент має вирішувати, як розуміти наміри конгресу. Досить часто, коли на порядок денний ставиться суперечливе питання, єдиним способом, яким конгрес може забезпечити мінімальну більшість, необхідну для проходження законодавчого акта, є формулювання питання в найбільш загальних, політичних термінах. Отже, парламент часто визначає лише керівний напрям для діяльності, а бюрократії надається свобода виробляти особливу робочу політику, що відповідає її власним інтересам (або інтересам тих, хто володіє більш високою виконавчою владою).

Урядові департаменти поділяються на бюро, федеральні агенції та корпорації.

Бюро частіше очолюють професійні чиновники, ніж призначені особи. Наприклад, Бюро статистики праці є частиною Департаменту праці США. Керівники бюро наділені значною дискреційною владою, незважаючи на те, що вони мають діяти в рамках постійного законодавства та адміністративної політики. Крім того, урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті, і єдина адміністративна політика превалює на всіх відомчих рівнях.

Незалежні агенції Федерального Уряду США - це агенції, створені поза федеральними відомствами, що належать до виконавчої гілки влади. Їх очолює Глава Кабінету Міністрів. Згідно із затвердженими конгресом законами Уряд надає їм грошові гранти, які й визначають цілі діяльності агенцій. Незалежні агенції утворюються конгресом для виконання завдань, що перебувають за рамками звичайного законодавства США. Вони відповідальні за підтримання стабільності роботи Федерального Уряду та економіки країни.

Федеральні корпорації, що належать до компетенції Уряду, являють собою поєднання урядових агенцій і підприємств приватного бізнесу. Хоч глави корпорацій призначаються Президентом за згодою сенату, вони наділені значною автономною владою. Наприклад, корпорації можуть приймати власні рішення про те, як розподілити й куди спрямувати фонди, що асигнувала законодавча влада. Водночас лише незначна частина корпорацій є прибутковою. Тому вони залежать від щорічних урядових субсидій.

Початок сучасної цивільної служби у США припадає на 1883 р. з прийняттям Закону про цивільну службу. Цим актом ліквідовувалася "система здобування", вводилася система заслуг і конкурсні екзамени для набору на службу; заборонялася дискримінація за ознакою партійної належності, цивільна служба оголошувалася політично нейтральною. Крім того, Законом було передбачено особливий орган - Комісію цивільної служби, що стала незалежним відомством у системі виконавчої влади.

Визначення

Федеральний державний службовець - це будь-яка особа, праця якої оплачується із федерального бюджету.

Одним із останніх, найбільш значущих актів став Закон про реформу цивільної служби, прийнятий 1978 р. Відповідно до нього Комісія цивільної служби припинила існування. Її функції були поділені між Бюро управління персоналом і Радою із захисту системи заслуг. Окремо було створено Комісію з рівних можливостей зайнятості, що взяла на себе функції контролю за дотриманням Закону про цивільні права, спонукаючи центральний уряд до розслідування скарг із дискримінації.

На Бюро управління персоналом покладено завдання щодо забезпечення централізації та координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їх праці, підвищення кваліфікації, заохочення та покарання, вироблення рекомендацій з удосконалення кадрової роботи.

Повноваження Ради із захисту системи заслуг зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби у сфері найму, звільнення та проходження служби відповідно до принципів *системи заслуг*. До законодавства включено 9 основних принципів системи заслуг:

- рекрутування службовців із усіх сегментів суспільства, їх добір і просування на основі здібностей, знань і умінь в умовах справедливої та відкритої змагальності;

- справедливе та неупереджене ставлення до персоналу в процесі управління незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя та конституційних прав;

- рівна оплата за рівноцінну роботу з урахуванням як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектору в поєднанні із заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи;

- високі стандарти чесної поведінки та турботи про суспільний інтерес;

- дієве та ефективне використання федеральної робочої сили;

- стимулювання службовців, які добре працюють, виправлення помилок тих із них, діяльність яких є незадовільною, а також звільнення осіб, які не можуть і не хочуть задовольняти стандартні вимоги;

- поліпшення роботи службовців шляхом ефективного навчання та підготовки;

- захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу;

- захист службовців від покарань за законне розкриття інформації. Покарання не може бути застосоване до службовця, який дав "сигнал тривоги".

Професійні цивільні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 *категоріями Генеральної схеми посад* залежно від складності та відповідальності роботи, а також ступеня участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління.

Правовий статус державних службовців регулюється актами, зібраними в Титулі 5 Зводу законів США. Вони поділяються на дві основні групи:

- *політичні керівники*, які призначаються відповідно до принципів патронату;

- *професійні бюрократи*, які проходили службу на підґрунті "системи заслуг".

Кар'єра їх більшої частини ґрунтується на принципах:

- проведення відкритих екзаменів для претендентів;

- заборони звільнень за політичними мотивами;

- політичної нейтральності державної служби;

- випробувального терміну для претендентів на урядову посаду;

- заборони прийняття на державну службу осіб, близькі родичі яких уже перебували на ній.

Решта посад віднесена до розряду "виключених", що відповідають внутрішньовідомчим документам (дипломатична служба, служба в ЦРУ, ФБР тощо). Сюди віднесені посади, заміщення яких є недоцільним (реєстр А і В).

Отже, цивільна служба в США поділяється на конкурсну, всі призначення на яку відбуваються в результаті відбору на конкурсних екзаменах (понад 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему) та виключну, посади якої виключені з-під дії Закону про цивільну службу.

Категорії 1-4 належать до нижчого персоналу адміністративних установ, безпосередніх виконавців. Службовці цих категорій виконують найпростішу рутинну роботу або таку, що має деяку частку складності, під безпосереднім і загальним наглядом. Від цих службовців або зовсім не вимагається винесення незалежних міркувань або це допускається, проте обмежено - "відповідно до установленої політики та процедур". За своїм матеріальним статусом вони належать до низькооплачуваних працівників: середній розмір їхньої заробітної плати зіставляється із заробітною платою некваліфікованих працівників приватного сектору.

До категорій 5-8 належать службовці, які виконують роботу, що вимагає спеціальних знань і підготовки, здібностей до індивідуальної роботи. Це виконавчий персонал вищої кваліфікації, який має дипломи вищих навчальних закладів. Такі службовці не виконують ніяких функцій з адміністративного керівництва, а їх професійна діяльність здійснюється під загальним наглядом з боку вищих адміністраторів. За матеріальним статусом вони належать до середньооплачуваних працівників, однак їхня заробітна плата значно нижча від доходів аналогічних працівників із приватного сектору.

Службовці категорій 9-14 належать до середнього керівного персоналу, хоч їх діяльність відбувається під загальним адміністративним наглядом та керівництвом. Наприклад, службовці 11-ї категорії повинні бути здатними приймати рішення, 12-ї категорії - проявляти здібності до керівництва, службовці 13-ї категорії можуть бути помічниками глав невеликих підрозділів, а 14-ї - главами підрозділів і бюро.

Службовці категорій 15-18 є вищим керівним складом державних установ. До кола їх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності. Як правило, вони очолюють бюро та відділи. Частка таких службовців є незначною - близько 2%.

У США також існує *патронатна система*, або "*система здобування*": призначення на вищі адміністративні посади за політичні заслуги та періодична змінність вищих чиновників залежно від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. Нині лише 5% особливо важливих посад заповнюються "патронатними" методами. Це глави виконавчих відомств і агенцій, посли, консули. Їх призначає Президент за порадою та згодою сенату (звичай "сенаторської ввічливості"). Існує також низка посад, призначати на які Президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі Президента.

Законом дозволено вступ на будь-який навчальний ступінь, однак для цього необхідно скласти екзамен зі встановленої програми. Управління проводить щорічну оцінку діяльності співробітників. Від її результатів залежить кар'єрне зростання чиновника та його матеріальне становище. Ті, хто одержали відмінну оцінку, можуть розраховувати на премію та позачергове підвищення, а незадовільна оцінка затримує службовця в кар'єрному зростанні.

У підсумку щорічна оцінка результатів праці стала реальним інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління. Нині в кожному відомстві існує власна система оцінок. При цьому заохочується залучення до розроблення критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підґрунтям для прийняття рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, пониження, залишення на відповідній посаді чи зміщення державного службовця.

Особлива увага у США приділяється *політичній діяльності державних службовців*. Закон 1978 р. дозволяє американському чиновникові:

- реєструватися та голосувати на будь-яких виборах;
- висловлювати свою думку як приватної особи у вузькому колі та публічно з усіх політичних питань і кандидатів доти, поки він не візьме активну участь у політичному управлінні чи політичній кампанії як прихильник одного з кандидатів;
- носити значки чи гудзики з політичною символікою або прикріплювати наклейки на власний автомобіль, проте не за робочих умов;
- робити внески у добровільні кампанії політичної партії або організації;
- займати посаду в громадській організації; надавати будь-якій громадській організації допомогу, якщо це не вступає в конфлікт і не перешкоджає виконанню службових обов'язків;
- здійснювати канцелярські чи суддівські функції, що не передбачають партійний зміст, під час виборів відповідно до законодавства штату чи місцевого законодавства;

- проявляти політичну активність із питань, що не пов'язані з тією чи іншою партією, наприклад в обговоренні конституційних поправок, на референдумах, під час схвалення муніципальних указів;

- бути членом політичної партії чи іншої політичної організації, бути присутнім на її засіданнях, голосувати з окремих питань, але не брати активної участі в управлінні цією організацією;

- бути присутнім на політичних з'їздах (проте не як делегат чи кандидат), заходах із наповнення партійних фондів та інших політичних зборах, але не брати активної участі в їх підготовці, а також проведенні;

- висловлювати своєму сенатору або конгресмену власну точку зору щодо того, як він має голосувати з того чи іншого питання.

Довідка

За порушення Закону цивільний службовець може бути відстороненим від роботи на 30 днів без оплати, а за активну політичну діяльність - навіть звільненим із посади.

Законом 1978 р. також було запроваджено етичний кодекс державної служби. Відповідно до нього кожний цивільний службовець США зобов'язаний:

- ставити прихильність визнаним чеснотам у своїй країні вище за лояльність щодо окремої людини, партії чи державного департаменту;

- захищати Конституцію, закони та постанови США і всіх урядових органів країни, а також ніколи не брати участі в їх порушенні або ухилятися від їх виконання;

- виконувати повноцінну денну роботу за повноцінну денну оплату, докладати максимальних фізичних і розумових зусиль для виконання своїх обов'язків;

- прагнути знайти та використати найбільш ефективні економічні способи виконання завдань;

- ніколи не дискримінувати несправедливо одних, надаючи іншим особливі блага та привілеї за винагороду чи без неї; ніколи не приймати для себе та членів своєї родини ніяких благ і переваг за обставин, що можуть бути створені певними особами для справляння впливу на виконання державних обов'язків;

- ніколи не давати ніяких особистих обіцянок, пов'язаних зі службовими обов'язками державного службовця, оскільки він не має свого особистого слова, що могло б бути пов'язаним з громадським обов'язком;

- ніколи не використовувати ніякої інформації, одержаної конфіденційно під час виконання службових обов'язків, як засобу одержання особистої вигоди;

- не бути залученим ні до якого бізнесу з урядом ні прямо, ні побічно, оскільки це є несумісним зі свідомим виконанням службових обов'язків;

- викривати корупцію скрізь, де вона виявляється;

- дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна служба - це довіра.

Таким чином, основними рисами моделі цивільної служби у США є: значна роль політичних призначень у системі цивільної служби; дія "системи заслуг", що передбачає оплату праці та просування по службі залежно від результатів праці; спрощені процедури звільнення цивільних службовців, заохочення високої мобільності чиновників; значна децентралізація системи цивільної служби, що пов'язана з функціонуванням федеральної державної служби та служби суб'єктів федерації.

Слід звернути увагу на незначну уніфікацію цивільної служби: існують чиновники, під якими розуміють усіх працюючих за наймом в установах США, урядові чиновники - вищі особи, призначені з політичних мотивів, цивільні службовці - професійні незмінні чиновники, які становлять понад половину державних службовців.

9.6. Цивільна служба в Канаді

Канада є країною з федеративною формою державного устрою, де федерація і провінції мають автономні системи державної служби. Незважаючи на певні нюанси в регулюванні цих відносин центральною владою і провінціями, державна служба двох рівнів влади будується на єдиних принципах. Федеральна державна служба нараховує понад 460 тис. службовців: це військовослужбовці і національна поліція (Королівська канадська кінна поліція), державні корпорації (так звані

"корпорації Корони" - понад 40), спеціальні організації (в основному похідні від міністерств, які раніше діяли, - близько 70 тис. осіб), міністерства (державна служба) - близько 190 тис. осіб.

Державні службовці поділяються на такі категорії: 1) наукову і професійну; 2) технічну; адміністративну та зарубіжну служби; 4) допоміжний персонал; 5) осіб, які безпосередньо здійснюють управлінські функції; 6) інші категорії, визначені Радою скарбниці.

У Канаді створена розгалужена система органів управління державною службою та методичного забезпечення її функціонування. Елементами цієї системи є уряд (Кабінет на чолі з прем'єр-міністром), Секретаріат Ради скарбниці Канади, Комісія державної служби Канади, Канадський центр з розвитку управління, підрозділи по роботі з персоналом різних міністерств. Фактично всі рішення Кабінету, в тому числі з питань державної служби, оформлюються як рішення генерал-губернатора в Раді. Актами, які видаються генерал-губернатором, визначаються вищі державні посади, призначення на які оформлюється наказами в Раді (це стосується, насамперед, вищих державних посад).

Комісія державної служби вирішує питання набору на державну службу, а також звільнення з неї. Вона є незалежним агентством, підзвітним парламенту. Сьогодні Комісія повинна забезпечувати призначення на посади службовців відповідно до їхніх якостей і виконання ними своїх обов'язків за відсутності будь-якого політичного втручання, а також представляючи на державній службі все розмаїття канадського суспільства та надаючи рівний доступ громадянам країни до вакансій державної служби. Очолюють Комісію голова і два комісiонери. Вони призначаються парламентом на 7 років і можуть бути звільнені достроково з посад лише за особливим рішенням парламенту. Крім центрального апарату, Комісія має 7 регіональних та 8 окружних підрозділів, розміщених по всій країні. Комісія уповноважена створювати спеціальні органи з вирішення спорів між адміністрацією і державними службовцями з питань проходження державної служби, а також з інших питань. Безпосереднє керівництво персоналом покладено на посадових осіб департаментів і відомств, які відповідають за кадри.

Державна служба Канади формується за непартійним принципом і ґрунтується на базових цінностях, сформульованих у "Кодексі цінностей і етики державної служби". До них належать демократизм (включаючи лояльність до сформованого у визначеному порядку уряду), професіоналізм, етичні (чесність, справедливість) та загальнолюдські (ввічливість, повага) цінності.

До особливостей правового регулювання державної служби слід віднести те, що тут немає єдиного законодавчого акта, який би визначав систему і принципи державної служби. Значний вплив на характер законодавства про державну службу Канади справило правове регулювання цих питань Великобританією і США. Перший закон про цивільну службу (Civil Service Act) був прийнятий у 1907 р. Прийняття закону поклало край існуванню практики організації державної служби на основі політичного звичаю, коли посади фактично роздавалися прихильникам правлячої партії і призначення на них та кар'єра на державній службі більшою мірою залежали від внесків у фонд партії. Для того щоб підвищити ефективність роботи особового складу федеральних органів виконавчої влади, було передбачено розширення бюрократичного апарату за рахунок найбільш здібних громадян Канади. Для цього мала бути введена система відкритих конкурсних іспитів.

Новим Законом про прийняття на державну службу 1967 р. цивільна служба була перейменована в державну (публічну) службу). Він набрав чинності одночасно із започаткуванням практики колективних переговорів про умови наймання на роботу. У 2003 р. до нього були внесені суттєві поправки і він був уведений у дію як частина Закону про модернізацію державної служби (Public Service Modernization Act), прийнятого у 2003 р. Варто зазначити, що урядовий план реформування державної служби лише на 10% складався із змін до законодавства, ще на 20% - із структурних змін, зате на 70% - із змін культури взаємовідносин як усередині апарату, так і в його взаємовідносинах із суспільством і політичною "верхівкою", самої атмосфери державних установ.

Закон про модернізацію державної служби спрямований на забезпечення прийому на роботу кращих кандидатів, більш тісне співробітництво між співробітниками і керівниками, приділення більшої уваги питанням підготовки та перепідготовки співробітників на всіх рівнях, більш чітке визначення ролей і підзвітності. Закон про зайнятість на державній службі (Public Service Employment Act) 2003 р. передбачає модернізацію державної служби шляхом:

- більш чіткого визначення відповідальності і усунення недоліків системи державної служби при збереженні таких базових критеріїв, як заслуги співробітників, політично нейтральний

характер, висока якість роботи, представленість усіх груп населення і готовність чесно служити людям, використовуючи при цьому офіційну мову, якій вони віддають перевагу;

- вироблення нової оцінки заслуг державних службовців, в основу якої покладено не критерій точного виконання правил найбільш кваліфікованими співробітниками, а критерії, орієнтовані на ціннісний підхід, який дає змогу керівнику в стислі терміни здійснювати прийом на роботу кваліфікованих і компетентних людей;

- створення нових механізмів оновлення кадрової роботи, включаючи заміну комісій по розгляду скарг комісіями по розгляду кадрових питань державної служби (PSST). Крім того, в новому Законі чітко визначені більш широкі повноваження, які делегуються галузевим міністерствам, в той час як Комісія державної служби (PSC) більшою мірою орієнтується на функції нагляду. Іншими ключовими законами, на яких базується державна служба Канади, є: Закон про управління фінансами (Financial Administration Act), Закон про трудові відносини на державній службі (Public Service Labour Relations Act), а також Закон про використання офіційних мов Канади та Закон про застосування принципу справедливості при прийнятті на роботу і просуванні по службі.

Найбільш значущий з них - Закон про управління фінансами, який передбачає формування Ради скарбниці (формально - комітет Кабінету міністрів), до якої входять 6 міністрів, у тому числі міністр фінансів. Діяльність Ради забезпечує Секретаріат Ради скарбниці, очолюваний секретарем, що має статус заступника міністра. Рада скарбниці відіграє роль роботодавця і керує всією системою державної служби. Закон надає Раді скарбниці повноваження у сфері фінансового, кадрового та адміністративного управління державною службою, забезпечення рівних можливостей при прийомі на державну службу, а також задоволення фінансових вимог "корпорацій Корони". Рада скарбниці може виступати від імені Кабінету міністрів з усіх питань, що стосуються:

- загальної адміністративної політики; організації управління федеральною державною службою;

- управління фінансами, включаючи проведення оцінок, витрати, фінансові зобов'язання, операції по рахунках, оплату наданих послуг або використання приміщень тощо;

- огляду річних і більш довгострокових планів і програм витрат міністерств і визначення пріоритетних напрямів;

- управління і використання виділених земель міністерствам;

- управління кадровими питаннями федеральної державної служби, включаючи визначення умов наймання державних службовців. Здійснюючи свої повноваження щодо управління кадровими ресурсами, Рада скарбниць видає численні акти, якими визначаються:

- основні вимоги, що висуваються до державних службовців; кадрові потреби державної служби, розміщення й найбільш ефективного використання кадрових ресурсів; класифікація посад і осіб, які приймаються на державну службу;

- розміри грошової винагороди державним службовцям, тривалість робочого дня і відпустки, а також приймає рішення з інших питань.

Згідно із Законом про застосування принципу справедливості при прийнятті на роботу і просуванні по службі Рада визначає політику і програми, які відповідають вимогам забезпечення справедливості у трудових відносинах на державній службі, та ін.

Новий Закон про трудові відносини на державній службі 2003 р. змінив Закон про відносини на державній службі, прийнятий у 1967 р. Прийняття нового Закону було зумовлене необхідністю урахувати численні судові рішення, прийняті за попередні 40 років, які суттєво вплинули на зміну трудових відносин на державній службі. Згідно із Законом:

- визначено правила трудових взаємовідносин з професійними спілками державних службовців;

- передбачено розгляд скарг співробітників незалежними інстанціями;

- встановлено систему трудових відносин, у якій ураховуються результати переговорів по трудовому договору (примирення або передача справи в арбітраж);

- створено нову комісію з питань трудових відносин на державній службі (замість існуючої раніше Комісії кадрових відносин на державній службі).

Законом про офіційні мови визначаються зобов'язання федерального уряду щодо забезпечення двомовності федеральної служби (англійська і французька мови), умови надання відповід-

них послуг (кількість, потреби тощо), запроваджується окрема посада Уповноваженого з офіційних мов, який здійснює нагляд за тим, щоб федеральна державна служба надавала послуги обома офіційними мовами. У Законі про застосування принципу справедливості при прийнятті на роботу і просуванні по службі акцентується увага на політичній прихильності принципам Канадської хартії прав і свобод, які вимагають забезпечення рівного доступу до роботи і кар'єрного зростання на федеральній службі. Закон виділяє жінок, представників видимих меншин (національні меншини небілої раси), осіб з фізичними й психічними вадами і представників корінного населення Канади. На відміну від американського законодавства в Канаді не встановлюються будь-які цільові показники або квоти.

Державні службовці мають загальногромадянські права, хоча існують певні обмеження, які стосуються насамперед політичних прав. Державним службовцям заборонено брати участь у виборчих кампаніях на боці як окремих кандидатів, так і політичних партій. Вони не повинні виставляти свої кандидатури на виборах до Палати громад і в провінційні легіслатури (за винятком, коли вони перебувають у спеціальній неоплачуваній відпустці, наданій рішенням Комісії державної служби). Комісія може й відмовити в ній, якщо, на її думку, участь певної особи у виборах може погіршити чи сприйматиметься як така, що погіршує здатність державного службовця виконувати свої обов'язки політично неупереджено. Він втрачає статус державного службовця у день, коли його оголошують обраним до представницького органу.

У Канаді заборонена критика державної політики службовцями, оскільки це розглядається як порушення вимоги лояльності. Разом з тим за державними службовцями закріплено, хоча й обмежене, право на участь у страйках. Їм заборонено брати участь у страйках: 1) у випадку, якщо на нього поширюється колективний договір; 2) до винесення остаточного рішення спеціальним органом з урегулювання спору (Ради з трудових відносин).

Норми поведінки державних службовців регламентовано не лише спеціальним законодавством. У Карному кодексі Канади передбачені покарання державних службовців за здійснення таких діянь: отримання цінних речей або посади, згода їх отримати або спроба отримати для себе чи інших осіб. Суворо караються державні службовці за передачу іншим особам документів фінансового характеру. Передбачені санкції за порушення законів про державну таємницю (наприклад передача секретних матеріалів), про трудові відносини (участь у незаконному страйку) тощо.

Державні службовці підлягають дисциплінарній, адміністративній та кримінальній відповідальності. Як і британські державні службовці, державні службовці Канади розглядаються як "слуги Корони". Їм може бути висунутий позов по тих цивільно-правових деліктах, де передбачена відповідальність держави. Як покарання за дисциплінарні проступки використовуються: попередження, догана, пониження в посаді, тимчасове відсторонення від посади і звільнення з роботи. Державні службовці або інші особи, викриті в шахрайстві при складанні екзаменів, можуть бути звільнені з державної служби або не зараховані на неї.

Вступ на державну службу та просування по ній здійснюється на конкурсній основі - за "системою заслуг". Хоча цей принцип добору кадрів не отримав правової регламентації в канадському законодавстві, його окремі елементи інкорпоровані в різні нормативні акти з питань державної служби. Під "системою заслуг" розуміється відбір найбільш кваліфікованих кадрів з урахуванням їхніх знань, досвіду і здібностей. За загальним правилом, повноваженням прийому на державну службу наділена Комісія державної служби. Разом з тим передбачено, що Комісія може передати реалізацію покладених на неї обов'язків іншим органам. На практиці Комісія визначає призначення і здійснює інші процедури, пов'язані з прийомом на роботу лише вищої ланки управлінського апарату. Комісія державної служби відповідає за набір усіх державних службовців, які не мали раніше цього статусу. Такі права делеговано нею тільки 10 з 70 департаментів і відомств. Правом прийому на роботу осіб, які мають статус державного службовця, наділені 96% усіх департаментів і відомств.

Крім того, Комісія не має права призначати на посади, щодо яких є спеціальні повноваження інших органів. Зокрема, призначення на вищі дипломатичні посади (послів і генеральних консулів, а також інших представників Канади за кордоном) здійснюється урядом. Аналогічне правило діє відносно міністрів. Особливий порядок добору частини кадрів передбачений також у департаментах. Наприклад, призначення на посаду виконавчого секретаря департа-

менту здійснюється самим міністром. Вищі державні посади, а саме: секретар Кабінету, клерк Сенату і клерк Палати представників, секретар генерал-губернатора призначаються генерал-губернатором (урядом). У цілому нараховується близько 3,5 тис. посад, які обіймають особи, призначені урядом.

Одним з головних методів добору кандидатів є складання конкурсних іспитів. Здобувач на підставі спеціального повідомлення Комісії державної служби про майбутні іспити подає клопотання про включення його до складу конкурсантів. Уже на цій стадії Комісія попередньо перевіряє заяви. Під час перевірки вивчаються дані, пов'язані з місцем проживання здобувача, освітою, стажем роботи і т. ін. Основні вимоги відносно рівня знань та інші критерії ("кваліфікаційні стандарти") є стабільними і закріплюються актами Комісії державної служби.

Після проведення іспитів або інших форм добору претендентів Комісія державної служби складає список осіб, ранжований залежно від того, наскільки успішно вони пройшли випробування. Особа, яка відповідає за прийом на роботу в департаменті або відомстві, може визначити кандидата на посаду. Разом з тим повноваження цієї особи обмежені правилом, відповідно до якого вакансія насамперед повинна бути надана здобувачеві, що отримав найвищий бал при відборі. Зарахування на посаду оформляється спеціальним актом. Особа, яка вперше вступає на посаду державної служби, складає присягу (її приймає заступник глави департаменту чи іншого відомства), в якій він обіцяє чесно виконувати покладені на нього функції, а також зберігати в таємниці відомості, пов'язані з його роботою. Канадське законодавство передбачає необхідність випробувального терміну.

Статус державного службовця може змінюватися за бажанням особи, яка заміщує державну посаду, а також з ініціативи департаменту (відомства), від особи, що відповідає в ньому за кадрову політику. Будь-які суперечки, які випливають з державно-службових відносин, вирішуються в рамках спеціального органу - Ради, що утворюється Комісією державної служби.

У Канаді для більшості органів виконавчої влади пріоритетним напрямом планування є досягнення цілей і запланованих результатів у середньостроковій перспективі. Система стратегічних (строком на 3-5 років), бізнес-планів (щорічних) та оперативних (на 1 рік) планів забезпечує комплексність і багатоступеневість процесів планування, що дає змогу через систему планів довести до безпосередніх виконавців пріоритетні завдання і політичні цілі уряду та міністрів. Акцент складання планів відомств зміщений у бік управління за результатами. Відповідно до такого підходу обов'язковим є складання плану і звіту за результатами. Запроваджено суровий порядок, за яким у разі відсутності плану про результати діяльності казначейство зобов'язане заборонити виплату преміальних усім керівникам відомства і навіть може поставити питання про фінансування органу в цілому.

У контролі і оцінці результатів діяльності відомств велику роль відіграє офіс генерального аудитора Канади. Об'єктами аудиту є ефективність державної служби і її реформування, управління людськими ресурсами (в умовах зміни потреб державних органів), організація і оплата праці державних службовців.

Оплата праці державних службовців у Канаді суворо регламентована. Для цього використовується класифікатор зіставлюваних посад, розроблений приватною консалтинговою компанією Хей (Hay classification). Класифікація спрямована на чітке визначення кожного робочого місця і забезпечення можливості його порівняння з ринком. У більш широкому плані класифікація створює основу оцінки людського потенціалу державної служби і дає змогу уніфікувати диференціацію в оплаті праці державних службовців різних органів виконавчої влади. Для кожної групи (скажімо, юристи; економісти, соціологи і статистики) передбачена шкала оплати залежно від займаної посади. У кожній групі або підгрупі існує поділ на рівні. Віднесення посади до тієї чи іншої групи залежить від складності і значущості роботи, виконуваної на даній позиції. У кожній групі посад, на кожному рівні даної групи, як правило, існує від чотирьох до шести базових ставок оплати. Службовець, який вперше вступає на державну службу, отримує мінімальну ставку свого рівня. Щороку його ставка збільшується і протягом 4-5 років досягає максимально можливої для даного рівня. По всіх групах посад налічується 840 рівнів і кілька тисяч ставок оплати по всіх рівнях.

Крім жалування, державні службовці мають право на користування комплексною програмою пільг, що включає страхування життя, медичну і стоматологічну страховку. Активну роль

у плануванні фонду оплати праці державних службовців відіграють профспілки. Державні службовці поділяються на дві категорії: службовці, до яких застосовується система колективних угод з профспілками (80%), і, відповідно, службовці (20%), не охоплені діяльністю профспілок (вищий управлінський склад, низка інших посад і груп державних службовців). В основу системи планування оплати праці державних службовців покладені такі принципи: по-перше, відповідність рівня оплати праці на державній службі відповідним посадовим позиціям у приватному секторі; по-друге, рівна оплата за рівні трудові зусилля; по-третє, утримання і відбір кращих фахівців; по-четверте, урахування можливостей бюджету при визначенні рівня оплати праці. Великої міжрегіональної диференціації в оплаті держслужбовців Канади не існує, незважаючи на суттєві відмінності в рівнях життя.

Практично всі вони підпадають під пенсійну схему, встановлену в Канаді. Пенсійний фонд формується з коштів, які відраховуються державою, а також самими державними службовцями. Від виплат у пенсійний фонд звільняються особи, які мають стаж державної служби понад 35 років. За формулою, на основі якої розраховується пенсія державного службовця, його середня заробітна платня за п'ять послідовних років служби, в які виплачувалася найвища заробітна платня, множиться на 2%, після чого добуток множиться на загальну кількість років на службі.

У Канаді приділяється постійна увага етичним аспектам і врегулюванню конфлікту інтересів на держслужбі (за даними міжнародної організації Transparency International, Канада входить у число п'яти кращих за рівнем чесності державної служби країн). До безумовних переваг нормативно-правового забезпечення державної служби Канади слід віднести нормативне закріплення етичних норм поведінки у двох варіантах етичних кодексів: "Кодекс з урегулювання конфлікту інтересів і працевлаштування після звільнення зі служби осіб, які заміщують державні посади" для рівня керівників відомств і "Кодекс цінностей і етики державної служби" - для службовців більш низьких рівнів. Крім того, прийнято Кодекс конфлікту інтересів для членів парламенту. Створена відповідна етична інфраструктура, яка включає організації і посадових осіб, до обов'язків яких входить забезпечення дотримання норм етичних Кодексів. Відповідно контролюючо-координаційні функції також поділені між двома групами органів:

1. До першої групи належить Управління Радника з етики, створене у 1994 р. і підпорядковане безпосередньо прем'єр-міністру. Основним обов'язком Радника з етики є забезпечення дотримання норм "Кодексу з урегулювання конфлікту інтересів і працевлаштування після звільнення зі служби осіб, які заміщують державні посади". З цією метою Радник з етики: консулює міністрів, парламентських секретарів, інших "політичних призначенців" та службовців, які заміщують вищі державні посади, з питань застосування кодексу; збирає та аналізує як конфіденційні звіти, так і публічні декларації осіб, які заміщують ці посади, з погляду наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів і пропонує можливі засоби їх врегулювання; допомагає главі уряду у проведенні розслідувань щодо звинувачень у порушенні кодексу; надає щорічний звіт по результатах своєї діяльності.

2. На чолі другої групи стоїть керівник державної служби Канади - Клерк Таємної Ради, підпорядкований президенту Таємної Ради і прем'єр-міністру (тривалий час посаду президента ради одночасно посідав прем'єр-міністр). Він призначає двох Уповноважених з цінностей і етики, які визначають основні напрями етичного регулювання державної служби і забезпечують єдність підходів до адміністративної етики у різних органах влади.

До кінця 2003 р. контроль за дотриманням етичних норм здійснював Секретаріат Ради скарбниці, у складі якого з 1999 р. існувало Управління цінностей і етики державної служби. У грудні 2003 р. було утворено урядове Агентство з управління людськими ресурсами державної служби, куди перемістилося Управління цінностей і етики. На Агентство покладені такі функції: консультативна та організаційна підтримка діяльності заступників міністрів і кураторів з етичних питань; нагляд за внутрішньоміністерськими процедурами етичного регулювання, оцінювання їх ефективності і пропонування заходів щодо їх удосконалення; участь у підготовці програм навчання з етичних питань для державних службовців; акумулювання аналітичних матеріалів з питань етики державної служби.

Важливо зазначити, що Управління цінностей і етики не здійснює збирання і аналіз декларацій державних службовців, а також не консулює окремих державних службовців з питань застосування Кодексу поведінки. Ці обов'язки покладаються на заступників керівників окремих

державних органів, на призначених ними кураторів з етичних питань, а також на омбудсменські служби (до яких службовці і громадяни, що з ними контактують, можуть звертатися за консультаціями у разі потенційного конфлікту інтересів або інших проблем етичного характеру).

У Канаді діє англосаксонська модель підготовки державних службовців, за якої їх готують переважно в університетах за всіма рівнями освіти. Наприклад, в одному з провідних університетів Канади - Карлтонському університеті та його школі державного управління підготовка здійснюється за трьома напрямками: з канадської проблематики; науково-технічного прогресу, інновацій і охорони природного середовища; з проблематики розвитку. Усі три напрями передбачають прослуховування семи обов'язкових курсів профільюючих дисциплін зі спеціальності (так зване "внутрішнє ядро"), двох вибіркових з 5-6-го курсів (так зване "зовнішнє ядро") і семи факультативних курсів, які відвідуються після успішного вивчення не менше від семи курсів "внутрішнього" та "зовнішнього" набору обов'язкових програм. У цілому до програми підготовки магістра державного управління університету входять такі курси: управління суспільним сектором і канадська політична система; міжнародні відносини; політична економія; соціальні рухи, інтереси і політичний процес; екологічна політика; управління фінансами; прийняття рішень з бюджету і складання бюджету; управління міськими і місцевими органами влади; керівництво проектом; капіталовкладення у державний сектор економіки і політика ціноутворення; макроекономічний підхід в управлінні і політиці; прикладний мікроекономічний аналіз; економіка Канади; інформаційні системи; теорія організації; правові норми, що регулюють діяльність державних органів влади; керівництво місцевим самоврядуванням - управління провінціями; політика в галузі науки і техніки; технологія, фірми та інноваційні системи; ризик і оцінка; природа науки; кількісні методи; податкова політика; планування і оцінка в уряді; семінар із соціальної політики; політична економія держави; економічні моделі політики; регіональна політика; передові методи статистичного аналізу з метою вибору економічної політики; кадрова політика; політика щодо корінних народів; політика (структурної) перебудови.

Здобута освіта виступає одним з ключових елементів оцінки якості (спроможності особи виконувати роботу) кандидатів на державну службу. Виходячи з цього Комісія державної служби запропонувала таке визначення терміна "оцінка якостей": "Об'єктивна оцінка кандидатів з погляду таких їхніх якостей, як відповідна освіта, досвід та ефективність роботи".

Значна увага приділяється забезпеченню безперервного навчання державних службовців. У квітні 2004 р. шляхом об'єднання трьох закладів - Канадського центру менеджменту, Навчання й розвитку Канади та Мовного навчання Канади - була утворена Канадська школа державної служби, на яку покладено завдання професійного розвитку державних службовців. Особливе місце в організації їх навчання займають програми розвитку кар'єри. Так, з 1997 р. почала реалізовуватися програма "Прискорене підвищення кваліфікації і професійний розвиток керівників" (AEXDP), розрахована на заступників міністрів і керівників департаментів. Її основним завданням було виявлення керівників, здатних зайняти посади заступників міністрів, шляхом послідовного призначення на низку посад протягом 2-6 років. Програма "Навчання менеджменту" (MTP), у свою чергу, призначена для державних службовців, які бажають зайняти управлінські посади середньої ланки. Вона розрахована на чотири роки і відкрита не тільки для державних службовців, а й випускників університетів. Її учасники набувають необхідної компетенції на заняттях, організованих Канадською школою державної служби, у процесі роботи з наставниками (державними службовцями різних рівнів управління), а також за рахунок послідовних призначень на посади, передбачені програмою. Школа державної служби приділяє багато уваги службовцям, керівникам середньої ланки, які вступають на посади вищого корпусу. Їх навчають, як виходити за межі своєї повсякденної роботи, делегувати повноваження, мотивувати підлеглих і залучати їх, мислити широко, стратегічно, лідерським навичкам.

9.7. Державна служба в країнах Східної Азії

За оцінками експертів, провідними країнами Азійсько-тихоокеанського регіону є Китайська Народна Республіка, Японія та Сінгапур, у яких функціонують дві моделі державної служби: східноазійська й корпоративна.

Основною особливістю східноазійської моделі вважається зосередженість влади на високій матеріальній мотивації державних службовців.

Ця модель дає владі можливість: утримувати висококваліфікованих працівників на державній службі; вимагати від державних службовців ефективності праці; ставити державну службу під постійний громадський контроль; щороку переглядати заробітну плату державного службовця та робити відповідні висновки щодо її збільшення чи зменшення.

При вступі на державну службу діє система конкурсного відбору. Під час відбору кандидатів на державну службу особлива увага приділяється роботі з кадровим резервом: виявленню перспективних учнів; заохоченню їх навчання; наданню стипендій для вступу до університетів; направленню найбільш здібних кандидатів для навчання за кордон.

При прийнятті рішень щодо кар'єрного зростання державного службовця основним критерієм є ефективність виконання ним повноважень і обов'язків, а не стаж роботи.

Під час нарахування зарплати застосовуються ринкові методи. Зарплата відповідає рангу державного службовця та обчислюється за формулою середньомісячної заробітної плати в приватному секторі економіки. Розмір зарплати також залежить від того, наскільки ефективною є економіка країни.

Корпоративна модель має вигляд і особливості реформованої англосаксонської моделі цивільної служби: цілковита орієнтація на ринок праці; відмова від чіткого визначення штатної чисельності державних службовців; упровадження принципів корпоративного управління тощо.

Вступ особи на державну службу є результатом жорсткого конкурсного відбору.

Особливістю цієї моделі є контрактна система трудових відносин держави зі службовцями: практично не існує таких понять, як "ліміт штатної чисельності службовців" та "реєстр посад". Керівник державного органу уповноважений встановлювати чисельність працівників для досягнення поставлених цілей (проектна система роботи).

Отже, робота державних органів ґрунтується на ринкових принципах. У цих країнах система державної служби має гнучку структуру корпоративного управління та кадрового менеджменту.

У *Китайській Народній Республіці* (КНР) державними службовцями є особи, зараховані на посаду на штатній (постійній) основі, які працюють на законній підставі, отримують заробітну плату з державного бюджету і виконують службові обов'язки.

Відбір кадрів здійснюється шляхом складання іспитів та інших механізмів, властивих "системі заслуг".

Політична нейтральність вважається для державного службовця неприйнятною. Службовці державних організацій повинні бути провідниками лінії Комуністичної партії КНР і поєднувати в собі політичну свідомість, а також професійну компетенцію.

Сучасна ідеологія державної служби КНР є синтезом і спробою поєднання системи "merit system" (інституту, що базується на постійному відстеженні професійних якостей службовців) із принципом партійності.

У Законі КНР "Про державну службу" від 1 січня 2006 р. визначено, що основними цілями правового регулювання державної служби є: регулювання управління державними службовцями; забезпечення їх законних прав та інтересів; посилення контролю за державними службовцями; підвищення компетентності та ефективності; зниження корупційності.

Розроблення системи державної служби здійснює Міністерство кадрів Державної Ради КНР. Державні службовці виділені із загальної категорії "кадри". До них належать лише працівники, які займають штатні посади в адміністративному апараті.

У КНР встановлена ієрархія працівників державних адміністративних органів, за якої ранги відповідають посадам, рівням відповідальності, складності роботи. Всього чинним законодавством КНР передбачено 15 рангів державних службовців.

До першого рангу віднесено лише посаду Прем'єра Державної Ради. Його заступників та членів Державної Ради віднесено до 2-3-го рангів. Для міністрів і головних посадових осіб у провінціях передбачені 3-4-й ранги. На нижніх щаблях цієї ієрархії перебувають посади діловодів (10-15-й ранги).

У КНР для державних службовців передбачена система щорічних атестацій і поточних перевірок. Поточні перевірки є основою для щорічних атестацій наприкінці календарного року. Їх результати є підставою для призначення державним службовцям заохочень і стягнень, на-

правлення на перепідготовку, винесення рішення про звільнення чи переведення на іншу роботу, а також присвоєння рангу та призначення зарплати.

Звільнення державного службовця застосовується у разі: якщо під час двох щорічних атестацій поспіль він був визнаний таким, що не відповідає посаді; відмовляється перейти на інші пропонувані йому посади через невідповідність займаній; відмовляється від нових призначень, обумовлених структурною реорганізацією апарату або скороченням кадрів; має прогули без поважних причин більше ніж 15 днів підряд або в цілому більш ніж 30 днів упродовж року; не виконує посадові обов'язки, не дотримується дисципліни, незважаючи на зроблені попередження.

У КНР передбачена ротація державних службовців. Вона здійснюється як у структурі державних адміністративних органів, так і із залученням працівників інших установ, підприємств та організацій. Ротація включає: переведення на інші посади; переміщення за посадою; призначення на заміну посад; "відрядження для загартування" (направлення державних службовців на певний час до низових органів влади, підприємств чи організацій для заміщення певних посад із збереженням їх у штаті своїх установ).

Заробітна плата державних службовців складається з посадового окладу, оплати за ранг, базисної ставки та оплати за вислугу років. Крім того, можлива виплата районних та інших коефіцієнтів. За винятком випадків, визначених законами, постановами та політикою держави, заробітну плату державних службовців не можна підвищувати або зменшувати.

Визначення

Головна мета сучасної кадрової політики в КНР - створення корпусу керівних працівників та іншого управлінського персоналу, які володіють високою професійною кваліфікацією, віддані керівництву КПК та політичній лінії, яку вона проводить, і водночас вільних від кланових та інших впливів.

Конституція **Японії** закріпила статус державних службовців як "слуг усього суспільства". Закон Японії "Про державних службовців" 1947 р. визначає, що чиновник повинен працювати лише заради суспільного інтересу та присвячувати йому всі сили і думки.

Контроль за дотриманням цього Закону покладено на Раду у справах персоналу при Кабінеті Міністрів.

До категорії державних службовців у Японії належать не лише працівники адміністративного апарату та чиновники, а й ті, хто працює на підприємствах, що належать державі: службовці державних залізниць; працівники телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл; військовослужбовці, співробітники поліції та пожежної служби.

За чисельністю державних службовців Японія значно поступається країнам Західної Європи та США, що пов'язано з відносно незначним обсягом державного сектора країни.

Державні службовці поділяються на дві основні групи: працівників "звичайної служби"; працівників "особливої служби".

Працівники першої групи належать до основної маси чиновників, яких у Японії налічується близько 3 млн. Вони направляються на роботу після успішного складання відповідних іспитів. Всі, хто входить до цієї групи, поділяються за Законом на 7 категорій. Слід зауважити, що до чиновників як таких можна віднести лише осіб першої категорії, які виконують канцелярську роботу, а також діяльність, що вимагає спеціальних професійних знань.

До інших категорій належать працівники поліції та податкової служби, освіти, охорони здоров'я, науки та ін.

Організацією конкурсних іспитів відає Рада у справах персоналу. До іспитів допускаються лише громадяни Японії. Іспити для осіб, які вперше вступають на державну службу, проводяться за трьома окремими групами: для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади; для осіб, які мають неповну вищу освіту; для осіб, які закінчили середні навчальні заклади.

Осіб із першої групи у разі успіху зараховують до категорії "кваліфікованих службовців". До неї належать, зокрема, вищі верстви чиновництва. Як правило, чисельність претендентів у кілька (іноді й у десятки) разів перевищує кількість вакантних місць.

Службове становище чиновників визначається посадами, які вони займають відповідно до присвоєних рангів, а також стажу роботи та інших обставин.

Від посади, що визначає обсяг повноважень, залежить сума заробітної плати державного службовця, яка жорстко регламентована спеціальною шкалою. Відповідно до цієї шкали всі державні службовці, які належать до першої категорії осіб, зайнятих на "звичайній службі"), мають ранги. Кожен ранг поділяється на 15 розрядів. Ранг кожного чиновника залежить від посади, яку всі займає у державному апараті, а його розряд - від стажу роботи, освіти, службових характеристик тощо.

Вищим рангом у чиновницькій ієрархії є перший. Що ж стосується розрядів, то перший у кожній ранговій категорії є найбільш низькооплачуваним. Крім посадового окладу, японський державний службовець отримує різні надбавки: премії; доплату на утримання домашнього господарства; за понаднормову роботу; за роботу у вихідні дні та ін.

Привілейовані чиновники трьох перших рангів становлять порівняно невелику частину всіх службовців центрального адміністративного апарату. Однак, займаючи посади начальників департаментів, відділів і секцій або рівні їм за значущістю посади, чиновники цих рангів фактично тримають у своїх руках важелі адміністративної влади в усіх міністерствах і відомствах країни. На державній службі Японії, так само як і в переважній більшості установ і підприємств країни, діє специфічна система "довічного найму". Вона передбачає тривалу (аж до виходу на пенсію) службу.

Вища освіта дає чиновникам на всіх етапах службової кар'єри цілу низку переваг. Так, якщо особи із середньою та спеціальною технічною освітою зараховуються при вступі на державну службу до 2-го розряду 8-го рангу, то випускники університетів отримують одразу 1-й розряд 7-го рангу. Однак далеко не всі чиновники з університетськими дипломами мають рівні шанси на успіх у просуванні по службі. Дуже важливим чинником є рейтинг університету. Безперечний пріоритет тут належить Токійському університету, який відомий як "розплідник бюрократії". Його випускники набагато швидше, ніж інші їхні колеги, проходять низові щаблі державної служби й через 10 років досягають високих рангів і керівних посад.

Японське законодавство допускає істотне обмеження трудових прав державних службовців. Зокрема, на низку категорій не поширюються правила про умови праці. Повністю заборонені страйки державних службовців. Вступ у політичні партії не заборонено, але чиновники не можуть балотуватися на виборні державні посади та виступати як політичні консультанти.

Закон "Про державну службу" чітко визначає коло посадових осіб, які перебувають на "особливій службі". Вони направляються на роботу без іспитів, а їх заробітна плата не пов'язана зі стандартною шкалою. До таких посадових осіб належать: прем'єр-міністр, міністри, радники у справах персоналу та ревізійної ради, генеральний секретар кабінету та його заступники, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів та інших провідних посадових осіб. До цієї групи належать усі державні посадові особи, які обираються парламентом або затверджуються обома або однією з палат. Сюди входять також надзвичайні та повноважні послы, посланці, члени Академії наук Японії, судді та інші судові працівники, службовці управління оборони, службовці парламенту, секретарі депутатів парламенту та інші посадові особи.

Працівників "особливої служби" налічується близько кількох сотень осіб. Водночас вони становлять верхівку чиновників центрального державного апарату. Винятком є лише члени Академії наук, службовці парламенту та секретарі депутатів парламенту, які за сутністю своєї роботи не можуть бути зараховані до чиновників. Особи, зайняті на "особливій службі", отримують заробітну плату в порядку, встановленому спеціальними законами.

Довідка

Керівник у Японії - це "батько" для своїх підлеглих, який згідно з конфуціанством має економно витратити ресурси та мати скромний зовнішній вигляд.

У системі державної служби *Сінгапуру* працюють близько 65 тис. осіб. Вона вважається однією з найефективніших в Азії, оскільки просування по службі відбувається виключно на основі індивідуальних здібностей державного службовця. До цього слід додати сучасне матеріально-технічне забезпечення професійної діяльності та сувору дисципліну чиновників. Завдання постійного поліпшення якості роботи вирішується шляхом уведення нових інструкцій, чітких і прозорих адміністративних процедур, планування діяльності, прогнозування потенційних адміністративних проблем і усунення їх причин.

Для цього в кожному міністерстві існує відділ поліпшення якості роботи, активно впроваджуються сучасні інформаційні технології. Так, громадяни Сінгапуру, не відходячи від пер-

сонального домашнього комп'ютера, можуть за півгодини отримати понад 2 тис. найменувань державних послуг.

Прагнення кожного державного службовця до досягнення високих результатів підкріплено жорсткими стандартами роботи та спеціальною системою критеріїв оцінки їх діяльності.

Важливим принципом організації діяльності державної служби Сінгапуру є прагнення чиновників до задоволення потреб суспільства. Державні службовці Сінгапуру зобов'язані оперативно реагувати на скарги населення та враховувати його запити, що надходять у вигляді листів до газет і журналів, електронною поштою, на телевізійні та радіоканали, висловлюються під час щорічних зустрічей із народом. У свою чергу, прочитавши скаргу, чиновник зобов'язаний дати повну відповідь протягом кількох днів після публікації. В противному разі він буде притягнутий до відповідальності.

Наступними принципами є прагматизм і застосування найефективніших методів роботи. Тобто Сінгапур демонструє прагматизм у бажанні вчитися найефективнішим методам роботи в інших країн і великих компаній. Сінгапур вивчив і перейняв досвід роботи державних служб Японії та Франції. Практика вивчення найкращих методів роботи застосовується постійно і повсюдно. У Сінгапурі пропагується концепція безперервної освіти та підготовки державних службовців.

Державна служба Сінгапуру є нейтральною й не залученою до політичної діяльності. Ця традиція нейтральності була успадкована від британців і досі дає змогу забезпечити спадкоємність роботи державної служби під час політичних трансформацій.

Державна служба в цій країні спрямована на справедливу, неупереджену діяльність і досягнення цілей, поставлених державою.

Система державної служби Сінгапуру зазнає безперервного реформування організації діяльності. Вищі посадові особи уважно стежать за змінами, що відбуваються в провідних країнах світу, тенденціями та нововведеннями в галузі державного управління, аналізують їх і уривають у практику країни.

Державні службовці вищого рівня вважають пріоритетним реформування світогляду чиновників щодо сприйняття інновацій, зацікавлюючи їх у змінах для досягнення поставлених цілей.

У системі державної служби Сінгапуру підготовка кадрів відіграє важливу роль. У відповідних навчальних закладах чиновників прагнуть навчити п'яти основним навичкам: забезпечувати високу якість обслуговування; керувати змінами; працювати з людьми; керувати операціями і ресурсами; керувати самим собою. Крім того, кожен чиновник повинен проходити 100 год. навчання на рік.

Держава відіграє центральну роль у формуванні та перегляді політики в галузі управління персоналом. Вона приймає рішення про призначення на ту чи іншу посаду, а також про навчання й систему оцінки роботи державних службовців.

Поряд із принципами слід виділити особливості, на яких ґрунтується державна служба Сінгапуру: системний аналіз у вирішенні складних проблем; систематичні нововведення та підвищення результативності надання послуг населенню; високий рівень комп'ютеризації; постійний пошук шляхів підвищення результативності роботи організацій; реалізація нових ідей, пов'язаних із аналізом витрат і підвищенням рентабельності; призначення молодих, перспективних, здатних досягати високих результатів чиновників на дуже високі державні пости; постійне поліпшення якості обслуговування населення; проведення дискусій, у яких беруть участь чиновники та їхні начальники, для визначення й перегляду завдань, а також обговорення шляхів досягнення поставлених цілей; призначення чиновників вищого рангу на роботу в правліннях компаній, що перебувають під державним контролем, для ознайомлення з потребами приватного сектору і набуття корисного досвіду; заохочення новаторства і творчості; звітування перед громадськістю.

Одними із головних принципів державної служби Сінгапуру є чесність і антикорупційна діяльність.

Сінгапурська стратегія боротьби з корупцією полягає: у прийнятті жорстких законів і правил державної служби; виплаті відповідної гідної заробітної платні чиновникам; суворому покаранні корумпованих працівників; ефективному функціонуванні відомства по боротьбі з корупцією; особистому прикладі керівників вищої ланки.

Таким чином, у законодавчих актах країн Азійсько-тихоокеанського регіону закріплено вимоги до всіх органів державного управління: активно дотримуватися принципу управління

апаратом; раціоналізувати чисельність державних службовців; удосконалювати систему службової відповідальності; а також кваліфікацію кадрів і вимоги до їх атестації; підвищувати якість і ефективність професійної діяльності чиновників; перешкоджати проявам бюрократизму в органах державного управління.

9.8. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи

Докорінні перетворення в політичній та соціально-економічній сферах країн Східної Європи закономірно потребують змін у структурі, змісті та організації державної служби. Особливого значення набула здатність органів державної влади визначати значущі для соціуму пріоритети, задовольняти потреби громадян, діяти в суспільних інтересах. Якщо раніше для забезпечення успішного функціонування суспільства важливі були насамперед виконавські здібності службовців, то в умовах ринкової економіки на перший план виступають такі якості особистості, як активність, ініціативність, вміння приймати рішення, нести за них персональну відповідальність.

Виходячи з цього в 1990-х - на початку 2000-х рр. у посткомуністичних країнах відбувалися активні процеси створення інституту професійної державної служби. Хоча цей процес був не зовсім послідовним порівняно зі спробами реформувати сектор економік, розрив у реформах досягав 10 років. Така різниця у пріоритетах свідчить, як зазначають Д.Боссарт і К.Демке, що вельми часто реформі державної служби не надавали належного значення. Винятком можна назвати Угорщину, де закон про державну службу був прийнятий у 1992 р. В Естонії він був прийнятий у 1995 р., Польщі - у 1996 р., Болгарії, Литві та Румунії - у 1999 р., Латвії, Словаччині - у 2001 р., Чехії та Словенії - у 2002 р. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі державної служби (Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель. Реформування державної служби мало велике значення для завершення підготовки і вступу посткомуністичних країн до ЄС. Так, у звіті Європейської Комісії 2002 р. з питання розширення ЄС зазначалося, що "Литва досягла неабияких успіхів на шляху реформування державного управління, переважно завдяки прийняттю нового Закону "Про державну службу".

У Польщі перша версія Закону "Про цивільну службу" була ухвалена Сеймом у 1996 р. після ретельної підготовки - редакційний, консультаційний і легіслаційний періоди тривали з 1990 р. За цей час були переглянуті не тільки доктринальні та правові підстави та умови діяльності цивільної служби, а й справи відбору, правового статусу, принципів функціонування, моделі кар'єрного просування та умови праці осіб, зайнятих у сфері цивільної служби Польщі. В 1997 р. основні положення Закону увійшли до Конституції Республіки Польща. 18 грудня 1998 р. був прийнятий новий Закон "Про цивільну службу", а наступні його редакції приймалися 24 серпня 2006 р. та 21 листопада 2008 р.

Однією з найважливіших змін, введених законом 2008 р., стало скасування положення про Державний кадровий резерв і керівні державні посади. До цього часу до складу корпусу цивільної служби входили особи середнього щабля управління, працевлаштовані на чиновницьких посадах, координаційних, самостійних, спеціалізованих і допоміжних. Проте не належали до нього особи, які займали вищі чиновницькі посади.

Закон "Про цивільну службу" від 21 листопада 2008 р. визначає, що до складу корпусу цивільної служби входять особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах (ст. 2 Закону). Новий Закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їх заступників, визначає умови, яких мають дотримуватися кандидати на ці посади, а також формулює принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади.

До групи вищих посад цивільної служби віднесені посади:

- генерального директора установи;
- керуючого департаментом або рівноцінною одиницею в канцелярії голови Ради Міністрів, офісі міністра, обслуговуючій установі головуючого комітету, що входить до складу Ради Міністрів, установі центрального органу урядової адміністрації, а також керуючого відділом або рівноцінною одиницею у воєводській установі та заступники цих осіб;

- воєводського ветеринарного лікаря та його заступника;
- керуючого організаційною одиницею в установі бюро лісового насінництва та заступників цієї особи.

Від кандидата на вищу посаду в цивільній службі вимагається:

- наявність диплому магістра з відповідного фаху або аналогічний йому;
- відсутність жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або які стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами;

- компетентність;

- щонайменше шестирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше трирічний стаж роботи на керівній посаді в структурах сектору публічних фінансів - у разі клопотання про посаду генерального директора установи;

- щонайменше трирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше річний на керівній посаді або дворічний - на невіддільній посаді, в структурах сектору публічних фінансів - у разі клопотання про посаду керуючого департаментом чи відділом, а також про посаду заступника;

- виконання вимог, визначених у переліку посад роботи, а також в інших положеннях.

Очолює корпус цивільної служби шеф цивільної служби. Він є центральним органом урядової адміністрації у сфері цивільної служби і підпорядковується безпосередньо голові Ради Міністрів. Шефа цивільної служби призначає і звільняє голова Ради Міністрів з числа чиновників цивільної служби після схвалення Радою цивільної служби. Ним може стати особа, яка: є громадянином Польщі; користується усіма публічними правами; не притягалася до кримінальної відповідальності за зумисний злочин або за навмисний фінансовий злочин; має диплом магістра з відповідного фаху або аналогічний йому; знає щонайменше одну іноземну мову з числа робочих мов Європейського Союзу; має незаплямовану репутацію; не має жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або стягнень, які стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами; має щонайменше п'ятирічний досвід роботи на керівній посаді в урядовій адміністрації або щонайменше семирічний досвід роботи на керівній посаді в структурах сектору публічних фінансів; не є і впродовж останніх п'яти років не була членом жодної з політичних партій.

Керівник здійснює безпосередній нагляд над функціонуванням цивільної служби в країні. До його головних обов'язків належать: нагляд за дотриманням принципів цивільної служби; управління процесом забезпечення цивільної служби людськими ресурсами; накопичення інформації про діяльність служби; підготовка проектів нормативних актів, що стосуються цивільної служби; планування і контроль за витратами коштів; планування, організація і нагляд центрального навчання у цивільній службі; поширення інформації про діяльність цивільної служби; здійснення міжнародної співпраці у сфері цивільної служби тощо. Шеф цивільної служби готує і подає до уряду проект стратегії забезпечення цивільної служби людськими ресурсами.

У складі цивільної служби діє два експертно-дорадчих органи - Рада цивільної служби та Вища дисциплінарна комісія. Перша є експертно-дорадчим органом голови Ради Міністрів, складається з 15 осіб, призначених керівником уряду: 7 членів ради є представниками всіх парламентських фракцій, а решта призначені згідно з вимогами закону про цивільну службу. Члени Ради від парламентських фракцій призначаються на термін каденції Сейму, інші - на 6-річний термін.

Вища дисциплінарна комісія цивільної служби складається з 15 членів, які призначаються головою уряду терміном на 6 років. 12 з них призначаються за поданням шефа цивільної служби з числа чиновників цивільної служби, а 3 - за поданням генерального директора закордонної служби з числа дипломатичного персоналу. Організація роботи Комісії покладена на офіс цивільної служби. Комісія в другій інстанції розглядає дисциплінарні справи членів корпусу цивільної служби, в першій і другій інстанціях - дисциплінарні справи генеральних директорів.

Набір кандидатів до корпусу цивільної служби організовує генеральний директор установи. Інформація як про вакансії, так і про набір та його результати є відкритою і підлягає публікації в публічно доступних місцях, у бюлетені публічної інформації установи, а також у бюлетені публічної інформації канцелярії голови Ради Міністрів. Оголошення про набір повинно містити: назву й адресу установи; визначення місця роботи; вимоги, пов'язані з місцем роботи, згідно з описом цієї посади, з інструкцією про те, які з них першочергові, а які - додаткові;

сферу завдань для виконання на місці роботи; рекомендації стосовно документів, що вимагаються, а також термін і місце їх подання, при цьому цей термін не може бути коротший, ніж 10 днів від дня публікації оголошення про набір тощо. Новацією є введення коротшого, п'ятиденного терміну для оголошення набору з метою заміщення вакантної посади члена корпусу цивільної служби.

Натомість оголошення про результати набору повинні містити: назву та адресу установи; визначення місця роботи; ім'я та прізвище обраного кандидата, а також дані про його місце проживання. Порівняно з попереднім регулюванням оприлюдненню підлягають дані (тобто ім'я, прізвище й адреса) особи, обраної на цю посаду. Попередньому оголошенню підлягає також список кандидатів на вакантну посаду.

Працівники цивільної служби працевлаштовуються на підставі укладання трудових договорів на визначений і невизначений період. Для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі, передбачено угоди на певний термін, на період 12 місяців з можливістю більш раннього звільнення з роботи за двотижневим попередженням, при цьому період такої угоди може бути подовжений генеральним директором установи на час виправданої відсутності у разі, коли вона тривала понад 3 міс. Натомість безстрокову угоду можна укласти з працівником, який був уже працевлаштований на цивільній службі на підставі угоди на невизначений час або на підставі призначення його на підставах, визначених у законі від 16 вересня 1982 р. про працівників державних установ, або з працівником, який отримав позитивну першу оцінку на цивільній службі.

Повторно працевлаштування на цивільну службу особи, яка в минулому була чиновником на цій службі, здійснюється шляхом прямого призначення її на цю посаду. Проте це не стосується працівників, з якими припинення роботи настало у зв'язку з відмовою від складання присяги, дворазовою негативною оцінкою роботи, втратою бездоганної репутації; дисциплінарним покаранням і звільненням із цивільної служби та ін.

Новий закон допускає працевлаштування іноземців на посадах, де здійснювана робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади і виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави. Ці посади вказує за згодою шефа цивільної служби генеральний директор установи. При цьому про такі посади можуть клопотати лише громадяни Європейського Союзу, а також громадяни інших держав, яким на підставі міжнародних угод або положень закону про співдружність надається право працевлаштування на території Польської Республіки. Умовою про працевлаштування іноземця на такій посаді є знання польської мови, підтверджене відповідним документом.

Нововведенням є також додаткова відпустка, що надається чиновникам цивільної служби після п'яти років роботи на цивільній службі. Спочатку надається один день додаткової відпустки і надалі відпустка збільшується щорічно на один день максимально до 12 днів за рік. До стажу роботи, від якого залежить розмір додаткової відпустки, зараховується також стаж роботи у публічній адміністрації.

Новий закон ввів обов'язковість підготовчої служби для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі. Мета цієї служби - теоретична і практична підготовка нового працівника до належного виконання службових обов'язків, вона закінчується іспитом і тепер триває не довше ніж чотири місяці та має закінчитися не пізніше ніж за 8 місяців після виконання роботи працівником. Від підготовчої служби звільнені випускники Національної школи публічної адміністрації, а також працівники, знання або вміння яких уможливають належне виконання службових обов'язків на підставі умотивованої пропозиції особи, яка керує організаційною одиницею. Однак вони повинні скласти іспит. До цього часу закон про цивільну службу ставив у залежність проходження працівником підготовчої служби від схвалення генерального директора установи. Директор міг направити нового працівника на службу, якщо його знання і досвід передбачала необхідність такої підготовки. Крім того, служба тривала не довше ніж три місяці.

Новелою закону є також оцінювання працівника, який вперше розпочав роботу на цивільній службі (ст. 37-38). Оцінку проводить безпосередній начальник працівника за згодою з керуючим організаційною одиницею, в якій працевлаштований працівник, не раніше ніж після восьми місяців від дня укладання трудової угоди і не пізніше ніж за місяць до закінчення періоду, на який було укладено трудовий договір оцінюваного працівника. Ця оцінка є основою для укладання з працівником трудового договору на невизначений час (у разі позитивної оцінки) або до прийняття рішен-

ня про неукладення з працівником трудового договору на невизначений час або для припинення трудового договору на визначений час (у разі негативної). Першій оцінці не підлягає випускник Національної школи публічної адміністрації, який подав заяву про прийняття на цивільну службу.

Раніше періодичним оцінкам підлягали чиновники цивільної служби не рідше ніж один раз на 24 місяці і не частіше ніж один раз на 12 місяців. Тепер обов'язок проведення періодичного оцінювання був поширений на працівників цивільної служби, працевлаштованих на підставі угоди на невизначений час. Оцінки мають складатися один раз на 24 місяці.

Отже, до нового закону про державну службу Польщі було внесено багато змін та доповнень. Новий закон конкретизував основні засади діяльності та сприяв удосконаленню функціонування державної служби Польщі.

У *Словацькій Республіці* Закон "Про державну службу та зміни і доповнення до деяких законів" був ухвалений парламентом 2 липня 2001 р. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону державна служба ґрунтується на принципах:

- професіоналізму;
- політичної незалежності;
- ефективності;
- гнучкості;
- неупередженості;
- етики.

Правові відносини держслужбовців у *Словацькій Республіці* під час здійснення державної служби є публічно-правовими відносинами державних службовців з державою (ч. 1 ст. 2 Закону). Зміст державної служби визначається положеннями ч. 1, 2 ст. 2 Закону як виконання завдань державного управління або виконання державних вимог в обсязі повноважень, установлених спеціальними приписами, які виконуються державними службовцями в державному органі чи в підрозділі державного органу, якщо ці завдання стосуються: а) управління; б) прийняття рішень; в) контролю; г) спеціальної підготовки рішень; д) спеціальної підготовки законопроектів та інших нормативно-правових актів, включаючи спеціальну діяльність, пов'язану з їх обговоренням і схваленням; е) спеціальної підготовки умов для виконання державних потреб.

У Законі описано три види державної служби: підготовчу, постійну, тимчасову. Закон не поширюється на такі категорії посад, як: депутати Національної ради, президент СР, члени Уряду СР, голова Вищого контрольного комітету СР та його заступник; судді Конституційного суду СР; судді; прокурори та працівники інших органів державного управління.

Центральним органом управління державної служби є Комітет з питань державної служби *Словацької Республіки*, завданням якого є:

- а) забезпечення єдиного підходу під час здійснення Закону про держслужбу і нормативно-правових актів, виданих на його виконання;
- б) підготовка щорічного звіту про реалізацію Закону про держслужбу, який подається до Уряду СР;
- в) видання на підставі повноважень, визначених Законом про держслужбу, нормативно-правових актів;
- г) видання службових приписів для забезпечення застосування правовідносин при здійсненні державної служби на підставі цього Закону;
- д) підготовка проекту систематизації у державній службі;
- е) здійснення конкурсного відбору на підготовчу і тимчасову державну службу;
- є) управління системою освіти в державній службі і забезпечення єдиного системного підходу до подальшої освіти державних службовців;
- ж) здійснення контролю за дотриманням Закону "Про державну службу" і нормативно-правових актів, виданих на його виконання;
- з) оприлюднення інформації про вакантні місця державних працівників у державній службі;
- и) ведення обліку державних працівників і їхніх особистих справ;
- і) планування і аналіз потреби в кількості державних працівників;
- ї) розробка засад професійного зростання державних працівників і професійної кар'єри на державній службі;
- й) визначення критеріїв професійної придатності державних працівників;

- к) утворення інформаційної системи державної служби і визначення її стандартів;
- л) видання Етичного кодексу державного працівника тощо.

Кожен громадянин Словацької Республіки має право вступити на державну службу шляхом конкурсного відбору. Кожний громадянин має право отримувати інформацію про вакантні посади в системі державної служби (ст. 3). Положення ст. 14 Закону встановлює вимоги до громадян, які приймаються на державну службу: 1) досягнення 18-річного віку; 2) дієздатність у повному обсязі; 3) бездоганність (не був засудженим за навмисний злочин або має погашену судимість); 4) відповідність кваліфікаційним умовам (відповідна освіта, спеціальний стаж); 5) стан здоров'я, прийнятний для здійснення державної служби; 6) тривале проживання на території Словацької Республіки; 7) володіння державною мовою; 8) володіння іноземною мовою, якщо така вимога для здійснення державної служби міститься в службовому приписі Комітету з питань державної служби; 9) успішне проходження відбіркового конкурсу на підготовчу державну службу або виконання умов для прийняття на тимчасову державну службу.

Відповідно до ст. 15 Закону не пізніше як за три тижні до початку проведення конкурсного відбору в засобах масової інформації оголошується інформація про наявність вакантної посади в державній службі та проведення конкурсу. Відбір проводить конкурсна комісія. Комітет з питань державної служби ознайомлює претендентів з результатами конкурсного відбору не пізніше ніж за 10 днів від часу його завершення.

Виникнення правових відносин особи в системі державної служби пов'язують із датою письмового розпорядження про призначення і складання присяги. Призначення здійснює керівник відповідного державного органу. Перше призначення провадиться на так звану підготовчу службу. Відповідно до ст. 19 Закону підготовча державна служба є підготовкою до виконання постійної державної служби у відповідному підрозділі державної служби. Особи, які працюють у цьому виді державної служби, називаються стажистами. Підготовча служба триває від 6 місяців до 2 років і закінчується кваліфікаційним іспитом. Стажист складає його в період останніх трьох місяців перед завершенням підготовчої служби. День успішного виконання кваліфікаційного іспиту вважається останнім днем перебування на підготовчій службі. Після його успішного складання стажист призначається на постійну державну службу.

Закон забороняє призначення на посади членів сім'ї, якщо вони внаслідок призначення перебуватимуть у підпорядкуванні один до одного або здійснюватимуть контроль один за одним.

Постійна державна служба є державною службою, на яку службовці призначаються після успішного складання кваліфікаційного іспиту у відповідному відділі державної служби.

Тимчасова державна служба є державною службою на певний строк, у якій виконує державну службу спеціаліст, необхідний для здійснення цілей державної служби і представлений на політичних посадах і на посадах дипломатичних представників (ст. 25). Спеціаліст перебуває на тимчасовій службі певний строк, але не більше ніж 5 років. Службовець може бути відкликаний з політичних посад і посад дипломатичних представництв.

У положеннях ст. 34 Закону встановлюється перелік обставин, які виключають здійснення державної служби: набуття повноважень депутата Національної ради, президента Словацької Республіки, члена Уряду, голови Верховного контрольного комітету, його заступника, судді Конституційного суду, президента чи віце-президента Національного банку Словаччини, члена банківської ради Національного банку Словаччини, старости, приматора, депутата сільського представництва або міського представництва, або експерта міжнародної організації, який за виконання роботи отримує винагороду.

Відповідно до ст. 39 Закону відносини, передбачені державною службою, припиняються: 1) у разі звільнення з посади державної служби за підставами, визначеними ст. 40 (втрата громадянства, втрата постійного місця проживання на території республіки, втрата фізичної здатності продовжувати проходження державної служби); 2) при накладанні дисциплінарного стягнення у вигляді усунення з постійної, тимчасової або підготовчої державної служби; 3) на підставі письмового клопотання державного службовця; 4) у період випробувального строку перебування на підготовчій або тимчасовій державній службі; 5) у разі завершення строку тимчасової державної служби.

Крім того, відносини державної служби можуть припинитися на підставі закону, тобто у випадках, установлених ст. 43: а) завершення підготовчої державної служби, якщо не був успішно складений кваліфікаційний іспит; б) вступу в законну силу вироку суду, яким державний службовець був засуджений за вчинення навмисного злочину; в) вступу в законну силу рішення суду,

яким державний службовець був визнаний недієздатним або обмежено дієздатним; г) досягнення державним службовцем 65-річного віку.

У *Чеській Республіці* правове регулювання державної служби відбулося чи не найпізніше, ніж в інших посткомуністичних країнах, з прийняттям Закону "Про службу державних службовців в адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ" від 26 квітня 2002 р. У ст. 1 Закону зазначається, що він регулює правовідносини працівників, які здійснюють державне управління в державних установах, що є послугою, яку Чеська Республіка надає громадянськості, організаційні аспекти державної служби, підготовку фізичних осіб до державної служби, службові відносини державних службовців, які працюють в адміністративних установах, питання винагороди таких осіб, процедуру щодо вирішення питань служби, питання винагороди інших працівників адміністративних установ, а також організаційні аспекти, які стосуються прийняття на роботу таких працівників.

Сфера служби визначається як сфера діяльності службової установи або її частини, що впливає зі спеціального закону, який встановлює його юрисдикцію. Державний службовець працює на місці служби та у сфері служби, на яку він був призначений. Уряд визначає у відповідному положенні сфери служби, що впливають зі спеціальних законів.

Якщо тільки службові відносини фізичних осіб не регулюються спеціальними актами про службові відносини, то фізичні особи, які відповідають передумовам і вимогам, установленим Законом, успішно пройшли підготовку до служби і були призначені на службу відповідно до Закону для виконання діяльності після складення службової присяги, є державними службовцями відповідно до цього Закону.

Служба згідно із Законом включає: а) підготовку проектів нормативно-правових актів і забезпечення правової діяльності адміністративних установ; б) підготовку проектів міжнародних договорів; в) підготовку проектів концепцій і програм; г) управління і спрямування діяльності підпорядкованих адміністративних установ; д) встановлення та адміністрування інформаційних систем у довірених сфері; е) статистичну службу (державну статистику); є) виконання відповідних положень державного бюджету щодо організаційних управлінь державних організацій і юридичних осіб, за винятком службової установи, в якій виконується служба; ж) захист конфіденційної інформації; з) забезпечення оборони держави; і) захист інтересів Чеської Республіки за кордоном; ї) проведення політики субсидій; й) адміністрування проектно-конструкторської роботи; к) прийняття адміністративних рішень; л) здійснення державного контролю та нагляду; м) вирішення організаційних питань служби та управління службовими відносинами і винагородою державних службовців відповідно до Закону; н) здійснення управління; о) підготовку та складання експертних базових документів по суті для забезпечення діяльності, визначеної пп. а) б), є), і), к) і л), за винятком базових документів щодо фізичних мір, хімічних аналізів чи контролю, порівняння та визначення технічних параметрів.

Відповідно до Закону загальне керівництво державною службою здійснює Генеральний директорат державної служби, який є організаційним підрозділом секретаріату Уряду. Організаційні, концептуальні, координаційні, виконавчі та контрольні функції центрального управління відносно різних аспектів служби Генеральний директорат виконує через: підготовку проекту кадрового плану та контроль за його виконанням; підготовку проектів правових положень щодо служби; підготовку проектів службових правил; забезпечення єдиного підходу до виконання Закону про службу державних службовців, правових положень, виданих на його виконання, та службових положень, що видаються Генеральним директоратом; координацію освіти державних службовців і координацію освіти фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; адміністрування інформаційної системи служби та зарплат, що включає також реєстр службовців та реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; визначення реєстраційних номерів державним службовцям тощо.

У міністерствах та секретаріаті Уряду запроваджена посада державного секретаря, який спрямовує та контролює належне виконання служби і робочих завдань керівниками департаментів, директорами з персоналу або іншими вищими посадовцями, якими вони керують, і старшими працівниками. Службові завдання перед державним секретарем у рамках міністерства ставить міністр, а в рамках секретаріату Уряду - керівник секретаріату. У міністерствах та секретаріаті Уряду вводиться також посада директора з персоналу, на якого покладаються функції, що стосуються організаційних аспектів служби та службових відносин державних службовців. Із цих питань він підпорядковується державному секретарю. У службових установах з чисельністю понад 25 осіб створюються відділи персоналу (крім районних вугільних, фінансових і митних уста-

нов), які відповідають за організаційні аспекти служби та службові відносини державних службовців, а також трудові відносини інших працівників відповідної адміністративної установи.

Важливу роль у державній службі Чеської Республіки відіграють кадрові плани для служби та підготовки до служби. Кадровий план передбачає: кількість службових посад штатних державних службовців, які класифікуються за ступенями оплати; кількість службових посад вищих посадовців, які теж класифікуються за ступенями оплати; сума коштів на виплату зарплат державним службовцям у службових установах; кількість посад, передбачених для фізичних осіб, які проходять підготовку до служби у службових установах, що класифікуються за ступенями оплати; обсяг коштів на виплату зарплат фізичним особам, які проходять підготовку до служби у службових установах. Проект кадрового плану розробляється Генеральним директором у співпраці з міністерством фінансів на основі пропозицій службових органів щодо організаційної структури установ і за поданням прем'єр-міністра затверджується на відповідний календарний рік урядом. При схваленні кадрового плану уряд встановлює організаційну структуру установ.

Закон *Литовської Республіки* "Про державну службу" був прийнятий сеймом 8 липня 1999 р. Він визначає державну службу як сукупність правових відносин, що виникають після набуття статусу державного службовця, його зміни або втрати, а також тих, що виникають у зв'язку з діяльністю державного службовця у сфері публічного адміністрування в державній інституції чи установі, або в інституції чи установі самоврядування щодо здійснення політики певної галузі державного управління, або забезпечення координації її здійснення, координації діяльності установ певної галузі державного управління, управління фінансовими ресурсами, їх розподілом і здійсненні контролю за їх використанням, проведення аудиту, прийняття і здійснення правових актів, рішень державних інституцій чи установ та інституцій чи установ самоврядувань у галузі публічного адміністрування, підготовки або координації проектів правових актів, договорів чи програм і подання висновків по них, управління персоналом або за наявності повноважень на публічне адміністрування відносно осіб, які не перебувають у підпорядкуванні.

Виходячи з цього державний службовець визначається в Законі як фізична особа, яка виконує обов'язки на державній службі і здійснює вказану діяльність у сфері публічного адміністрування. У Литві розрізняються п'ять типів державних службовців: державні службовці кар'єри - державні службовці, прийняті на посаду на необмежений термін, які мають можливість в установленому Законом порядку здійснювати право на кар'єру на державній службі; статутні державні службовці - державні службовці, служба яких регламентується затвердженим законом статутом або Законом про дипломатичну службу, що встановлюють спеціальні умови прийому на державну службу, проходження служби, відповідальності та інші умови, пов'язані з особливостями служби, і які мають повноваження в сфері публічного адміністрування відносно осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні; державні службовці політичної (особистої) довіри - державні службовці, зараховані на посаду на термін повноважень державного політика, який прийняв їх на службу, чи колегіальної державної інституції або на інший, установлений законом термін; публічні керівники - державні службовці, прийняті у конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для здійснення керівництва державною інституцією чи установою, або інституцією чи установою самоврядування; замінні державні службовці - державні службовці, які замінюють державного службовця кар'єри або державного службовця політичної (особистої) довіри, що тимчасово не можуть виконувати обов'язки.

Розподіл державних службовців на вищезазначені типи відповідає розподілу посад (ст. 6) на кар'єрні, політичної довіри, публічних керівників та замінних державних службовців. Закон (ст. 7) поділяє посади державних службовців на 3 рівні - А, В, С, для заміщення яких необхідна відповідна освіта. Для посад рівня А вимагається університетська чи прирівняна до неї освіта, рівня В - вища неуніверситетська освіта або здобута до 1995 р. середня спеціальна освіта і рівня С - освіта не нижче від середньої і набута професійна кваліфікація. Всі посади державних службовців поділяються на 20 категорій, з яких 20-та - найвища. Крім того, ст. 21 встановлює три кваліфікаційні класи державних службовців, які дають право на надбавку до посадового окладу (від 15 до 50%). При прийомі на посаду державним службовцям шляхом оцінки може бути присвоєний третій кваліфікаційний клас. У подальшому проводиться щорічна оцінка діяльності державних службовців, яка здійснюється наприкінці календарного року безпосереднім керівником державного службовця, а оцінка службової діяльності керівника установи здійснюється особою, яка приймає цього державного службовця на посаду, або уповноваженою ним особою. Служ-

бова діяльність оцінюється на відмінно, добре або незадовільно. Якщо вона оцінена на відмінно або незадовільно, то державний службовець оцінюється комісією з оцінювання.

В основу державної служби покладені принципи: верховенства права; рівності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості; відповідальності за прийняті рішення; кар'єрного розвитку. Водночас у Законі закріплені основні принципи етики діяльності державних службовців, до яких віднесено: повагу до людини і держави; справедливість; неупередженість; порядність; об'єктивність; відповідальність; гласність; зразковість.

Дотримання принципів етики діяльності державних службовців і відповідальність за їх недотримання регламентується Законом "Про державну службу" та іншими законами Литовської Республіки. Більше того, ці принципи знайшли відображення і в ст. 15, яка визначає обов'язки державних службовців. Зокрема, державні службовці зобов'язані дотримуватися Конституції Литовської Республіки і законів, бути лояльними щодо Литовської держави і її конституційного ладу; поважати права і свободи людини, служити суспільним інтересам; належно виконувати свої функції і завдання; дотримуватися принципів і правил етики діяльності державних службовців, запобігати конфліктам публічних та приватних інтересів, не зловживати службою тощо.

Загальне управління державною службою здійснюється урядом та міністерством внутрішніх справ. Безпосереднє управління покладено Законом на Агенцію управління державною службою, підпорядковану міністерству внутрішніх справ. До її функцій віднесено: контроль за виконанням законодавства про державну службу; ведення офіційного реєстру державних службовців; написання проектів правових актів, пов'язаних з державною службою; забезпечення повної системи для управління штатом службовців державної служби та планування кар'єрного розвитку державних службовців; затвердження навчальних програм для державних службовців, координація виконання стратегії їх навчання; розслідування спорів, пов'язаних зі статусом державних службовців, та формулювання висновків і пропозицій щодо цих спорів державним і муніципальним інституціям і агенціям; підготовка інформації про державну службу та надання її державним і муніципальним інституціям і агенціям тощо.

Закон *Естонської Республіки* "Про публічну службу", прийнятий 25 січня 1995 р., визначає публічну службу як роботу в державній або муніципальній установі. Виходячи з цього розрізняють два види публічної служби: державну публічну службу та муніципальну публічну службу. Публічні службовці поділяються на чиновників, допоміжних службовців, позаштатних службовців. Чиновник - це особа, призначена або обрана на посаду, передбачену у штаті державної установи чи установи місцевого самоврядування.

Оскільки робота чиновника безпосередньо пов'язана із здійсненням державної влади, з винесенням і реалізацією рішень, які зачіпають багатьох людей, Закон покладає на чиновників деякі додаткові обов'язки та обмеження. Разом з тим закон також передбачає для чиновників додаткові соціальні гарантії та пільги. Кожен державний працівник є частиною великої системи, загальною метою якої є служіння інтересам суспільства. Основні принципи, якими повинні керуватися всі державні службовці, записані в кодексі етики державної служби. Чиновник має право на основну відпустку тривалістю в 35 календарних днів і на інші види відпустки в порядку, передбаченому Законом про публічну службу. У відносинах з роботодавцем і з установою соціального забезпечення або опіки чиновник має всі права, передбачені для особи, яка працює за трудовим договором.

На службу державним або муніципальним чиновником можна прийняти дієздатного громадянина Естонії не молодше 18 років, що володіє естонською мовою і має як мінімум середню освіту. Чиновники вищої ланки і старші чиновники повинні бути старше 21 року. На посаду також можна призначити громадянина країни-члена Євросоюзу, що відповідає зазначеним у Законі і встановленим на його підставі вимогам. На посаду, що передбачає здійснення державної влади та захист інтересів суспільства, можна призначити тільки громадянина Естонії. При призначенні чиновника на посаду застосовується випробувальний термін тривалістю до 6 місяців.

9.9. Становлення державної служби в пострадянських країнах

Становлення державної служби в пострадянських країнах загалом відбувалося за схожими сценаріями: 1) унормування діяльності на посадах в органах влади через нормативні акти, акти, видані главою держави; 2) прийняття закону про державну (публічну) службу; створення уповноваженого державного, органу з питань державної служби; формування системи підго-

товки й перепідготовки державних службовців; 3) подальший розвиток законодавства про державну службу, спрямований на реформування, вдосконалення та адаптацію до нових умов; прийняття нормативних актів антикорупційного спрямування. Особливості становлення державної служби в пострадянських країнах розглянемо на прикладі Казахстану, Грузії та республік Середньої Азії.

Основні напрями реформування державної служби *Казахстану* були викладені в посланні Президента республіки "Стратегія "Казахстан 2030": "Побудувати для Казахстану ефективну, сучасну державну службу і структуру управління, оптимальну для ринкової економіки".

Виходячи з викладеного вище були визначені цілі реформування державної служби:

- створення професійного апарату, здатного задовольняти потреби суспільства і кожного громадянина;

- побудова моделі державної служби, що базується на принципах меритократії (особистих заслуг), що, у свою чергу, передбачає набір кандидатів 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 нездібних;

- створення механізму реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби.

Державні посади в Казахстані поділяються на політичні і адміністративні. Цей підхід передбачає не лише забезпечення демократизації у сфері державної служби, але й пов'язаний з тим, що, як показують дослідження, проведені міжнародними експертами, в країнах, де глибина політичних призначень велика (рівень плинності кадрів при зміні керівництва), ефективність державного апарату вкрай низька.

Законом "Про державну службу" (2000 р.) чітко встановлені межі політичних призначень, що має знизити вплив політичних процесів на апарат професійних службовців. До політичних держслужбовців на рівні міністерств відносять міністра і його заступників, на регіональному рівні - акимів областей і їх заступників, акимів районів, міст, сіл і аулів, усі інші посади у виконавчій гілці влади належать до адміністративних.

Адміністративні службовці, які становлять 96-97% державних службовців, були захищені Законом від необґрунтованих звільнень при зміні осіб, призначених за політичними мотивами, і отримали стимули для свого вдосконалення в системі державної служби.

Таким чином, структуру державних органів становлять політичні державні службовці, адміністративні державні службовці, в тому числі й ті, що приймаються за терміновим трудовим договором (для заміщення тимчасово відсутніх працівників), а також працівники, що тимчасово виконують обов'язки, передбачені вакантною адміністративною державною посадою, і не є державними службовцями (вони приймаються на роботу у виняткових випадках службової необхідності за трудовим законодавством на термін не більш ніж 3 місяців).

Відкритий, гласний конкурсний відбір є єдиним механізмом реалізації конституційного права громадян на рівний доступ на державну службу.

У законодавстві Казахстану 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. Атестаційна комісія, створена в кожному державному органі, виносить вердикт про службову відповідність або звільнення співробітника. Комісія може також рекомендувати державному службовцеві пройти навчання за тим чи іншим курсом, необхідним для підвищення кваліфікації.

Розподіл посад на групи категорій адміністративних державних посад дає змогу привести класифікацію посад у відповідність з існуючою структурою управління. Адміністративні державні службовці розподілені 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.

Нині для відбору кандидатів розроблені тести на знання законодавства Республіки Казахстан. Під час тестування конкурсанти повинні показати знання Конституції, законів "Про боротьбу з корупцією", "Про державну службу", Цивільного кодексу (загальній частині), крім того, для конкурсантів, що претендують на керівні посади, передбачене невербально-логічне тестування. Для кожної категорії посад установлені граничні значення, що дає змогу відбирати

найбільш гідних кандидатів. Таким чином, обов'язкове тестування кандидатів є ще одним бар'єром на шляху потрапляння на держслужбу невідготовлених осіб.

Державна служба в Грузії називається публічною. Це діяльність у державних і казенних (бюджетних) установах, установах місцевого самоврядування - органах публічної влади. Казенною (бюджетною) визнається установа, створена на кошти державного бюджету або бюджету місцевого самоврядування, що перебуває на бюджетному фінансуванні, основне завдання якої полягає в здійсненні публічної влади. Державними установами, діяльність у яких вважається публічною службою, є: Парламент, урядові і державні підвідомчі установи Грузії; Конституційний Суд і загальні суди Грузії; Національний банк Грузії; Палата контролю Грузії; апарат Народного захисника Грузії і агентства Грузії; державний уповноважений Президента Грузії і його апарат. Діяльність в установах місцевого самоврядування (Зібрання, управа, мерія, муніципалітет) також визнається публічною службою.

Єдина публічна служба в Грузії поділяється на державну службу і службу в місцевому самоврядуванні. Публічним службовцем є громадянин Грузії, який у порядку, встановленому законом про публічну службу, і відповідно до займаної посади здійснює оплачувану діяльність у державній установі або в установі місцевого самоврядування. Публічну службу здійснюють: державно-політичний посадовець - особа, що заміщає державно-політичну посаду: державну посаду, передбачену Конституцією Грузії, Конституціями Абхазької і Аджарської автономних республік (Президент Грузії; член Парламенту Грузії; член Уряду Грузії; член найвищих представницьких органів, керівник представницьких установ Абхазької і Аджарської автономних республік); чиновник - особа, що призначається або обирається на штатну (передбачену штатом) посаду казенної установи; допоміжний службовець - технічний працівник, що приймається за трудовим договором на передбачену штатом установи посаду допоміжного працівника; позаштатний службовець - особа, що приймається на службу за призначенням або за трудовим договором на певний термін для виконання тимчасових завдань.

У публічного службовця чітко нормований робочий час і час відпочинку. Службовець працює в режимі 5-денного робочого тижня, тривалість робочого часу не повинна перевищувати 40 год в тиждень. Установлена щорічна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів. Службовцеві, що має стаж публічної служби не менше від трьох років, може бути надана додаткова оплачувана відпустка (один день за рік стажу), але не більше ніж 10 днів.

Граничний вік перебування на публічній службі визначається для чоловіків 65, для жінок 60 років. Пенсія публічному службовцеві виплачується за рахунок державного або місцевого бюджетів і підвищується з урахуванням вислуги років (до 50% при стажеві понад 30 років).

Службовець не повинен бути постійно діючим керівником, членом контрольного, спостережного і ревізійного органу суб'єкта підприємницької діяльності, не має права на підприємницьку діяльність (за винятком власності на акції і частки в організаціях, які мають бути передані в довірче управління).

Звільнений державний службовець впродовж трьох років з дня звільнення не може поступити на службу до тієї установи або здійснювати діяльність на тому підприємстві, за яким він упродовж останніх трьох років систематично здійснював нагляд у службовому порядку.

Державну службу в державах Середньої Азії можна розглянути на прикладі республіки Таджикистан, оскільки регулювання питань організації державної служби, правового статусу державного службовця і проходження державної служби в цілому однакові в Узбекистані, Таджикистані, Киргизії і Туркменії.

Відповідно до закону державна служба республіки Таджикистан - професійна діяльність осіб, що заміщують державні посади державної служби щодо забезпечення виконання повноважень державних органах.

Державні посади державної служби поділяються на такі категорії: вища категорія - вищі державні посади державної служби в Республіці Таджикистан; перша категорія - головні державні посади державної служби; друга категорія - провідні державні посади державної служби; третя категорія - старші державні посади державної служби; четверта категорія - молодші державні посади державної служби.

Віднесення державних посад державної служби до категорій державних посад державної служби, зміна або їх виключення з категорій державних посад державної служби здійснює Президент республіки Таджикистан. Переліки державних посад державної влади і державних

посад державної служби становлять Реєстр державних посад республіки Таджикистан, який затверджується Президентом республіки Таджикистан.

До державних службовців не належать особи, що здійснюють технічне обслуговування і забезпечують функціонування державних органів та їх апаратів. З метою вдосконалення діяльності державної служби, підготовки, добору і розстановки кадрів, забезпечення їх відповідності займаним посадам, стимулювання професійного зростання, підвищення якості і ефективності роботи періодично проводиться атестація державних службовців, за винятком тих, що заміщають посади вищої і першої категорій.

Державним службовцям Республіки Таджикистан можуть бути присвоєні такі кваліфікаційні чини: дійсний державний радник Республіки Таджикистан - державним службовцям, що заміщають державні посади державної служби вищої категорій; державний радник Республіки Таджикистан - державним службовцям, що заміщають державні посади державної служби вищої і першої категорій; державний радник 1, 2 і 3-го класу - державним службовцям, що заміщають державні посади державної служби першої і другої категорій; радник державної служби 1, 2 і 3-го класу - державним службовцям, що заміщають державні посади державної служби другої і третьої категорій; референт державної служби 1, 2 і 3-го класу - державним службовцям, що заміщають державні посади державної служби четвертої категорії.

Державному службовцеві присвоюється черговий кваліфікаційний чин: референта державної служби 1, 2, 3-го класу - через 1,5 року; радника державної служби 1, 2, 3-го класу - через 2 роки; державного радника 1, 2, 3-го класу - через 3 роки; дійсного радника Республіки Таджикистан і державного радника Республіки Таджикистан - в індивідуальному порядку за поданням Управління державної служби при Президентові Республіки Таджикистан на підставі мотивованого клопотання державного органу, в якому працює державний службовець. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцеві в межах відповідної категорії посад черговий кваліфікаційний чин може бути присвоєний достроково.

Кваліфікаційні чини присвоюються довічно. Позбавлення чину можливе за вироком суду за скоєння тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Державна служба припиняється при звільненні державного службовця, у тому числі у зв'язку з виходом у відставку або на пенсію. Граничний вік перебування на державній службі становить 60 років. У разі потреби керівник державного органу за узгодженням з керівником Управління державної служби при Президентові Республіки Таджикистан може продовжити термін перебування на державній службі, але не більше ніж на п'ять років.

Запитання для самоперевірки до розділу 9

1. У чому полягає специфіка інституту державної (публічної, цивільної) служби в західних країнах?
2. У чому полягає загальне та особливе в організації інституту державної (публічної, цивільної) служби в унітарних і федеративних країнах?
3. Які особливості цивільної служби у Великобританії?
4. Що таке цивільна служба в Сполучених Штатах Америки?
5. Які історичні традиції вплинули на формування інституту публічної служби у Франції?
6. Які фактори активізації ролі політичних партій у становленні та еволюції системи державної адміністрації Німеччини?
7. Яким країнам притаманна раціональна централізована закрита система державної служби? В чому полягають переваги та недоліки цієї системи?
8. Що таке адміністративна регламентація діяльності державних (публічних, цивільних) службовців?
9. Чому у світі існують кілька моделей державної служби?
10. Які можливості адаптації зарубіжного досвіду публічної (цивільної) служби в Україні?
11. Яка законодавча база державної служби Канади?
12. Які моделі державної служби покладені в основу її реформування в країнах Східної Європи?
13. Якими є основні етапи становлення державної служби в пострадянських країнах?
14. Чим, на Вашу думку, зумовлена тенденція до прийняття антикорупційного законодавства?

Завдання для самостійної роботи до розділу 9

1. Існують два підходи до розуміння поняття "бюрократія" та "бюрократизм": традиційний і веберівський (Макс Вебер). За традиційного підходу ці поняття не розмежовуються й вживаються як синоніми. На думку Макса Вебера, "бюрократія" - це форма дій чиновників за суворо формальними та раціональними правилами. Звідси у нього виникла ідея про "раціональну бюрократію".

Яка із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби, на Вашу думку, може претендувати на раціональну? Обґрунтуйте свою відповідь.

2. На думку багатьох учених у галузі державного управління, основним шляхом подолання негативних наслідків саморозростання бюрократизму в системах державного управління є зменшення функцій держави, обмеження кола її завдань, звуження повноважень. Замість складної ієрархічної системи державного управління необхідно вводити різні форми соціального самоуправління, що є дієвим механізмом у боротьбі з бюрократизмом.

Чи поділяєте Ви цю наукову точку зору? Яка із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби, на Вашу думку, є найбільш стійкою до бюрократичних відхилень? Аргументуйте свою відповідь.

3. Як зазначають вітчизняні та зарубіжні вчені, "новий державний менеджмент" підкреслює ідею необхідності перетворення великих бюрократичних структур у напівавтономні агенції, що відзначаються високим ступенем динамізму, здатністю до конкуренції та схильністю приймати ризиковані рішення.

Яким із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби притаманний "новий менеджеріалізм"? У чому він проявляється? Виділіть його слабкі та сильні сторони.

4. Обґрунтуйте, в чому полягає значення досвіду Канади щодо створення етичної інфраструктури для розвитку державної служби України.

5. Що з досвіду управління державною службою в країнах Східної Європи має важливе значення для розвитку державної служби України?

Напрями магістерських робіт до розділу 9

1. Публічна служба у Французькій Республіці як механізм реалізації цілей державного управління.

2. Громадянська служба у Федеративній Республіці Німеччина: вплив на формування та реалізацію державної політики.

3. Місце та роль еліти у функціонуванні та розвитку публічної служби Французької Республіки.

4. Менеджерська модель цивільної служби Великобританії: переваги, недоліки та перспективи.

5. Особливості реалізації принципів системи заслуг у цивільній службі США.

6. Щорічна оцінка результатів праці цивільних службовців як інструмент кадрової політики у США.

7. Сутність і специфіка політичної діяльності цивільних службовців у США.

8. Досвід модернізації державної служби Канади та шляхи його адаптації в Україні.

9. Досвід модернізації державної служби країн Східної Європи та шляхи його адаптації в Україні.

Список використаних джерел до розділу 9

1. *Ачімов Д.* Професійні компетенції - це дуже важливо / Донна Ачімов // Вісн. держ. служби України. - 2011. - № 2. - С. 8-12.

2. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.

3. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2010. - 415 с.

4. *Васильев В. П.* Государственное управление : учеб. пособие / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. - М. : Дело и Сервис, 2009. - 320 с.

5. Государственная политика и управление : учеб. : в 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под. ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. пол. энцикл. (РОССПЭН), 2007. - 495 с.
6. Государственная служба Канады [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.studsupport.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=455:2011-03-25-20-12-14&catid=61:doklad&Itemid=307. - Название с экрана.
7. *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2011. - 620 с.
8. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
9. Закон про зайнятість на публічній службі (Канада) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - С. 669-697.
10. Закон про публічну службу (Естонія) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - С. 467-519.
11. Закон про публічну службу (Литва) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - С. 426-453.
12. Закон про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Чехія) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - С. 269-387.
13. *Зенков М. Ю.* Зарубежный опыт управления: государственная служба : учеб. пособие / М. Ю. Зенков. - Новосибирск : НГАУ, 2004. - 130 с.
14. Канада: державна служба : пер. з англ. - К. : Свобода вибору, 2004. - 40 с.
15. *Лантев А.* Программы профессионального развития государственных служащих в Канаде / А. Лантев, А. Бударина // Гос. служба. - 2006. - № 2. - С. 170-175.
16. *Летучий Д.* Управління персоналом у сфері державної служби у Чеській Республіці / Д. Летучий // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 10-ї регіон. наук.-практ. конф. 16 трав. 2013 р., м. Дніпропетровськ. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. - С. 69-71.
17. *Луговий В.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 5-13.
18. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. - М. : Норма, 2012. - 256 с.
19. *Носов С.* Каждому ведомству - по потребностям. Опыт Канадской школы государственной службы / С. Носов // Гос. служба. - 2008. - № 6. - С. 53-57.
20. Официальный web-сайт Бюро публичной службы Грузии [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.csb.gov.ge>
21. Официальный web-сайт Республики Казахстан по делам государственной службы [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://kyzmet.gov.kz/kzm/index.html>
22. Программы подготовки кадров для государственной службы // Гос. служба. - 2005. - № 6. - С. 145-151.
23. *Прокопенко Л.* Цивільна служба у Польщі (виникнення, правові і конституційні підстави, специфіка) / Л. Прокопенко, Ю. Яковлева // Реформування місцевого самоврядування в процесі підготовки Польщі до членства в Європейському Союзі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / за заг. ред. Сергія Серьогіна, Юрія Рейта. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. - С. 35-42.
24. *Пронкин С. В.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. - 3-е изд., доп. и перераб. - М. : КДУ, 2007. - 496 с.
25. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. - К. : Конус-Ю, 2007. - 735 с.
26. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [www/formularpavo.ru/content/books/2.pdf](http://www.formularpavo.ru/content/books/2.pdf). - Название с экрана.

27. Реформування державної служби в Словацькій Республіці [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/administrativna-reforma/reformuvannya-derzhavnoyi-sluzhbi-v-slovackiiy-respublici.html>
28. Социальная глобалистика : учеб. пособие : в 3 т. / Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины ; Воронеж. фил. Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ; пер. с укр. ; под науч. ред. Э. А. Афонина, А. Ю. Мартынова, Е. С. Подвального. - 2-е изд., перераб. и доп. - К. : Освита Украины ; Воронеж : Издат.-полиграф. центр "Науч. кн.", 2012. - 309 с.
29. Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.rhd.tj/>
30. Харченко А. А. Реформирование системы профессионального образования государственных гражданских служащих в контексте опыта стран Восточной Европы и постсоветского пространства / А. А. Харченко, О. А. Харченко. - Орел : [б. и.], 2010. - 266 с.
31. 0612200606 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.rozkazna.ru/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/doc/0612200606.ppt. - Название с экрана.
32. Act on service of public servants in administrative authorities and on remuneration of such servants and other employees in administrative authorities of April 26, 2002 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan012622.pdf>
33. Financial Administration Act [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>. - Title from screen.
34. Public service [Электронный ресурс]. - Режим доступа : https://www.eesti.ee/rus/too_ja_ettevotlus/tootamise_alused/avalik_teenistus
35. Public Service Employment Act [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.01.pdf>. - Title from screen.
36. Public Service Labour Relations Act [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.3.pdf>. - Title from screen.
37. Public Service Modernization Act [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.4.pdf>. - Title from screen.
38. Sluzba cywilna - nowe przepisy [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.prawo.egospodarka.pl/40338,Sluzba-cywilna-nowe-przepisy,1,83,1.html>
39. Somit A. The Development of American Political Science / A. Somit, J. Tanenhaus. - N. Y., 1982. - 221 p.
40. Ustawa o pracownikach urzedow panstwowych z dnia 16 wrzesnia 1982 r. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://bap-ppsp.lex.pl/serwis/du/2001/0953.htm>
41. Ustawa o sluzbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. - Title from screen.
42. Ustawa o sluzbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl>. - Title from screen.
43. Ustawa o sluzbie cywilnej z dnia 24 sierpnia 2006 r. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl>. - Title from screen.

РОЗДІЛ 10. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Ключові слова: Європейський Союз, державна служба, SIGMA, принципи адміністративного простору ЄС, менеджмент, компетентність, службовці ЄС, показники для оцінки державного управління і державної служби.

Список рекомендованої літератури

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011.
2. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко). - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.
3. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2009. - 104 с.
4. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 / SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2007. - 248 с.
5. *Серьогін С. М.* Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - 352 с.
6. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. - 384 с.

10.1. Правовий статус показників SIGMA, які використовуються для оцінки, розробки та координації політики у сфері державного управління

У різних країнах Європейського Союзу (ЄС) системи державного управління суттєво відрізняються одна від одної, однак існують спільні риси, що дають змогу визначити основні принципи, яким має відповідати європейська державна служба.

Вміння та компетентність державних службовців є найважливішими умовами для ефективного виконання завдань, які стоять перед державною службою, але ефективність їхньої діяльності, безперечно, залежить від юридичних та регулятивних норм, що відображають реалії, з якими має справу державна служба.

Виконуючи свої завдання, державні службовці повинні суворо дотримуватися правових принципів і положень та нормативно-правових актів, що регламентують їх діяльність в органі. Державні службовці виконують державні повноваження, здійснюють управління державними ресурсами або забезпечують надання послуг відповідно до закону. Це зумовлює статус державного службовця, який дає йому право і водночас покладає на нього обов'язок мати справу з правами чи обмеженнями прав громадян. Виконуючи цю функцію, державний службовець повинен керуватися певними настановами, а його дії мають контролюватися. Це необхідно для забезпечення законності при прийнятті рішень та довіри людей, які звертаються до органів державної влади.

Однією з умов вступу до ЄС є відповідність національного законодавства за своєю сутністю принципам ЄС. Зокрема необхідно, щоб державні служби країн, які прагнуть вступити до ЄС, відповідали чинним у державах ЄС стандартам, спрямованим на гарантування їх професіоналізму та неупередженості.

Адміністративна спроможність органів державної влади у нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах залишається питанням високої політики та політичною передумовою нинішнього процесу розширення ЄС, оскільки національні органи державної влади мають стати органами державної влади ЄС.

До 1999 р. країни-кандидати, що прагнули приєднатись до ЄС, досягли значного прогресу в адаптації *acquis communautaire* ("стрижня" законодавства ЄС) до власних правових систем, і постало питання про їх запровадження. Успішність цього процесу Європейська Комісія пов'язувала із достатністю адміністративної спроможності для імплементації *acquis communautaire*.

З метою надання допомоги для розвитку системи державного управління в країнах Центральної та Східної Європи Європейським Союзом (програма Phare) та Організацією економічної співпраці та розвитку* (ОЕСР) було запроваджено з 1992 р. ініціативу SIGMA**.

У рамках цієї ініціативи надаються консультації урядам країн, що працюють над удосконаленням системи державного управління на центральному рівні. Завданнями ініціативи є підготовка урядів країн до зближення з Європейським Союзом.

Експерти SIGMA допомагають у проведенні реформ та модернізації державних інституцій, беруть участь у розробці та реалізації програм Європейської Комісії, оцінюють поступ реформ у цих країнах. Експертами ініціативи є державні службовці різних країн, залучені до роботи в ОЕСР. Основними питаннями, над якими працюють експерти, є:

- державні послуги та адміністративна реформа;
- законодавча база системи державного управління;
- фінансовий контроль державного сектору та зовнішній аудит;
- управління державними фінансами;
- державні закупівлі і концесії;
- спроможності до вироблення стратегій та управління регуляторною сферою;
- адміністрування оподаткування;
- управління міжнародною торгівлею.

Для оцінки прогресу в реформуванні систем державного управління SIGMA розробила показники, які охоплюють 6 сфер, та застосовує їх у поточній практиці.

Загалом *acquis communautaire* безпосередньо не визначає, яку форму системи державного управління країна ЄС повинна обрати. Вони діють лише в певних чітко встановлених сферах: наприклад, ст. 246-248 Римського договору містить чітку вимогу щодо створення на національному рівні Вищого органу з аудиту; певні обмежені аспекти системи державної служби (рівність, робочий час, тощо) регулюються положеннями *acquis communautaire*. Однак це окремі випадки.

Європейське законодавство приділяє увагу певним фундаментальним правовим засадам, які підтверджені та сформульовані судами, оскільки вони тлумачать правові положення. Ці засади відображають публічний та професійний консенсус щодо того, чим є "добра практика" у певній сфері.

Копенгагенські критерії, прийняті Європейською Радою в 1993 р., установлюють певні стандарти щодо принципів демократії, прав людини та ринкової економіки, яких повинні дотримуватися країни-кандидати. Вони включають "здатність взяти на себе зобов'язання, які виникають із членства". У "Мадридському критерії", прийнятому Європейською Радою в 1995 р., зазначалося, що важливим аспектом здатності країн-кандидатів виконувати цей критерій є "пристосування їх адміністративних органів". Насправді ані Копенгагенські, ані Мадридський критерії не є частиною *acquis communautaire*, але вони розглядаються інституціями Європейського Союзу як фундаментальні засади, покладені в основу процесу розширення.

В особливій сфері, якою є державне управління, такими принципами, зокрема, є ті, які формують "європейське адміністративне законодавство" (встановлені судом ЄС), що застосовується до державних органів країн-членів рівною мірою, як і національне законодавство. Ці принципи відображають підхід до того, чим є "добра практика" у країнах-членах, а їх розвиток перебуває під впливом становлення спільної системи цінностей та засад, що були предметом діалогу між працівниками державного управління та юристами різних країн ЄС, які працювали разом над розробкою та запровадженням *acquis communautaire*. Ці принципи покладені в основу показників SIGMA.

У процесі їх опрацювання в SIGMA були враховані:

- обмежена кількість випадків, у яких закони ЄС жорстко передбачають необхідність проведення певних інституційних заходів;
- численні випадки, коли закони ЄС покладають на країн-членів ЄС обов'язок щодо запровадження певних процедур - наприклад у галузі державних закупівель та управління фондами ЄС;

* Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

** Підтримка процесу вдосконалення керівництва й управління (Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA) - діяльність ініціативи регламентується Конвенціями, підписаними Європейською Комісією (Генеральним директором з питань розширення ЄС) та ОЕСР.

- численні випадки, коли закони ЄС зобов'язують країн-членів домагатися певних результатів, що стосується більшої частини *acquis communautaire*;
- прийняті міжнародні стандарти, зокрема у сфері фінансового контролю та бюджетування;
- загальноприйняті високі стандарти демократичних інституцій, наприклад у галузі законодавства про державну службу;
- загальноприйняту "добру практику" ефективної розробки та запровадження законів, зокрема у сфері формування політики та координації.

Принципи об'єднали як досвід країн-членів ОЕСР та ЄС, так і країн-кандидатів. Ці принципи були потрібні Єврокомісії як засоби впровадження вимоги "інституційної адаптації" згідно з Мадридським критерієм. Текст принципів був ухвалений на вищому рівні Єврокомісії.

Хоча *acquis communautaire* і жорстко не визначає певної моделі державного управління, яку мають брати за зразок країни-кандидати, правова система ЄС передбачає принципи, яким має відповідати згадана модель, та результати, які вона має продукувати.

Єдині принципи державного управління для країн-членів ЄС не обмежують функціональних можливостей державних органів і передбачають гнучкість щодо організації державної служби. Конкретна модель функціонування державної служби залежить від політичної волі уряду країни. Можна навести кілька складових, притаманних державній службі в будь-якій демократичній країні, а саме:

- наявність нормативно-правової бази;
- високий професіоналізм виконавців;
- бажання або звичка цих виконавців дотримуватися нормативної бази;
- наявність відповідної системи контролю та стимулювання державних службовців.

Проте існують і певні вимоги щодо необхідності врегулювання державної служби та її компонентів, таких як:

- наявність закону про державну службу;
- структура і моделі державної служби;
- система призначення державних службовців;
- оплата праці;
- права та обов'язки державних службовців;
- їх відповідальність.

Державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до ЄС, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель державного управління, що має бути запроваджена країнами, які намагаються стати членом ЄС. Замість таких норм існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, аби відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії становлять сутність Європейського адміністративного простору (*European Administrative Space*^{*}), принципи якого повинні реалізовуватись кожною державою-членом ЄС.

Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах, як:

- надійність та можливість прогнозування (правова впевненість);
- відкритість та прозорість;
- відповідальність;
- ефективність та результативність.

Перший з концептів реалізується за допомогою низки принципів і механізмів адміністративного права, що спрямовані на забезпечення надійності та передбачуваності адміністративних дій та управлінських рішень. До них відносять принцип верховенства права, тобто "управління згідно із законом". Сутність верховенства права полягає в тому, що органи державної влади повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до чинного законодавства. Органи державної влади мають приймати рішення, дотримуючись загальних правил і принципів та неупереджено ставлячись до будь-кого, на кого поширюються їх повноваження. Верховенство права протидіє упередженості, тобто використанню владних повноважень у власних

^{*} Європейський адміністративний простір (ЄАП) складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЄАП не є складовою *acquis communautaire*, держави-кандидати повинні спиратись на них під час реформування систем державного управління.

інтересах, та здійсненню дії всупереч загальним правилам, затвердженим та оприлюдненим на підставі спеціального нормативно-правового рішення.

Іншим принципом, що сприяє запровадженню засади надійності та передбачуваності, є правовий принцип **пропорційності** (доцільності та відповідності). Він означає, що згідно із законом адміністративні дії повинні бути пропорційно вимогливими, тобто не можуть вимагати від громадян більше, ніж необхідно для досягнення мети. Крім того, застосовується принцип **процедурної справедливості**, згідно з яким процедури повинні гарантувати сумлінне та неупереджене застосування законодавства та акцентувати увагу на суспільних цінностях, таких як повага до людини та захист її честі і гідності.

Наступним принципом є **своєчасність** функціонування державного управління. Затримки (уповільнення) у прийнятті органами державної влади рішень і здійсненні ними певних дій можуть викликати недовіру або зашкодити як суспільним, так і особистим інтересам. Затримки можуть бути зумовлені нестачею ресурсів або відсутністю політичної волі. Але досить часто вони спричинені неефективністю та некомпетентністю (низькою кваліфікацією) державних службовців. Норми права можуть сприяти вирішенню цієї проблеми у разі чіткого визначення часових меж, протягом яких поставлені завдання мають бути виконані.

Професіоналізм та професійна добросовісність державної служби слугують опорою для забезпечення принципів надійності та передбачуваності державного управління. **Професійність** державних службовців ґрунтується на поняттях неупередженості та професійної незалежності.

Засада відкритості передбачає, що управління відкрите для перевірки іззовні. З одного боку, відкритість та прозорість дають змогу будь-кому, хто має справу зі адміністративними діями, дізнатися, на основі чого вони здійснюються; а з другого - вони полегшують наглядовим органам проведення зовнішніх перевірок. Відкритість та прозорість є також необхідними інструментами забезпечення принципу **верховенства права, рівноправності перед законом і підвітності**.

Принцип **відповідальності** передбачає, що особа або орган влади повинні пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Існує багато механізмів звітності, серед них: судовий розгляд, оскарження до вищого адміністративного органу, розслідування омбудсмена, інспектування, здійснене спеціальною комісією або радою, та перевірка в парламентському комітеті. Відповідальність та нагляд є досить важливими елементами, оскільки вони гарантують у державному управлінні дотримання державними службовцями таких цінностей, як ефективність, результативність, продуктивність та передбачуваність.

Для того щоб система державного управління була підвітною, а органи державної влади чітко виконували свої повноваження відповідно до закону та існуючих процедур, необхідно здійснювати нагляд. Мета нагляду - переконатися, наскільки ефективно, результативно та своєчасно органи державної влади та посадові особи виконують свої функції, дотримуючись принципів і процедур, установлених нормативно-правовими актами. Іншими словами, нагляд здійснюється з метою дотримання принципу "управління згідно із законом", який є важливим інструментом захисту як суспільних інтересів, так і прав особистості.

Одним із критеріїв, за допомогою якого оцінюється відповідальність, є **ефективність** управлінської діяльності. Ефективності як чиннику державного управління стали приділяти увагу зовсім недавно. Сутність ефективності як управлінського вміння означає забезпечення найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами.

Що стосується **продуктивності**, то це поняття виникло тоді, коли держава стала виробником і постачальником певних державних послуг, які сьогодні мають різні назви: управлінські, адміністративні.

Результативність, що є поняттям, спорідненим за змістом з поняттям ефективності, полягає в тому, щоб забезпечити успішність державного управління в досягненні цілей та вирішенні суспільних проблем, що поставлені перед ним з боку уряду або визначені законодавством. Результативність передбачає аналіз існуючої державної політики, а також оцінку того, наскільки добре ця політика впроваджується органами державної влади та державними службовцями.

Для країн Європейського Союзу оптимальною практикою у сфері державної служби є дотримання принципів її організації і врегулювання. До основних вимог відносять наявність: закону про державну службу, структури і моделі, системи призначення державних службовців, оплати їх праці і відповідальності.

10.2. Показники Європейської Комісії для оцінки державного управління і державної служби

Показники SIGMA, які розроблені з урахуванням принципів організації єдиного адміністративного простору, не мають сили закону, однак пропонують низку оцінок, які сприяють формуванню такої адміністративної системи, що відповідає умовам вступу до Європейського Союзу.

Організація SIGMA розробила низку показників у шести ключових сферах державного управління:

- фінансового контролю і управління;
- управління державними закупівлями;
- управління державними витратами;
- зовнішнього аудиту;
- управління розробкою і реалізацією політики (прийняття і впровадження рішень);
- державної служби;

Ці показники розроблені на основі кращих стандартів, що застосовуються в цих сферах у країнах-членах ЄС, спрямовані на визначення як формальних (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічних (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращення) аспектів систем центрального управління, що оцінюються за допомогою такого інструмента. Результати оцінювання враховуються Європейською Комісією в процесі її діяльності з розширення Європейського Союзу.

Сфера фінансового контролю і управління. Для цієї сфери не встановлено конкретної моделі фінансового контролю, яку повинна застосовувати країна-член ЄС. Утім, визначені загальні зобов'язання країн-членів ЄС. Детальні вимоги викладені у постановах і директивах щодо складу і функціонування процесів управління і контролю за коштами та ресурсами ЄС.

Серед постанов ЄС з питань управління державним бюджетом, фінансового контролю і зовнішнього аудиту передусім береться до уваги Договір про ЄС (статті щодо визначення основних зобов'язань країн-членів, обов'язків і повноважень Європейської Комісії, положень про Європейський суд аудиторів, фінансові положення, боротьби з шахрайством), а також акти ЄС, що врегульовують питання бюджетів, витрат, власних ресурсів ЄС, ведення сільського та рибного господарства, структурних фондів, митного співробітництва, повернення позик і санкцій, фондів програми розширення, боротьби з шахрайством і корупцією.

У процесі оцінки корупційних загроз рекомендовано враховувати ключові результати з результатами оцінки в інших сферах (зовнішній аудит, управління державним бюджетом, державні закупівлі і державна служба). При цьому аналізується наявність законодавчої бази, що визначає системні принципи і засади функціонування фінансового контролю (внутрішнього контролю), зокрема механізми внутрішнього аудиту. Порядок контролю оцінюється на наявність: стандартів обліку і звітності; системи обліку; порядку запису трансакцій, що легко перевіряється і відображає рух грошових коштів з національного бюджету до бюджету ЄС та обов'язки різних національних органів, залучених до процесу; контролю зобов'язань і виплат; контролю за закупівлями (відповідно до показника у сфері систем управління державними закупівлями); контролю за доходами державного бюджету.

Звертається увага на існування механізму внутрішнього аудиту, який повинен відповідати таким критеріям: бути функціонально незалежним; передбачати наявність повноважень на проведення аудиту (перевірок); використовувати міжнародно визнані стандарти аудиту.

Необхідна наявність системи запобігання помилкам і покриття збитків та засобів реагування на помилки, зокрема встановлюється наявність структур для боротьби із шахрайством і корупцією.

У межах аналізу цього показника оцінюють також суб'єктивні і об'єктивні фактори (засоби вимірювання продуктивності, ефективності та якості) для визначення впливу та ефективності фінансового контролю.

Сфера управління державними закупівлями. Одним з пріоритетних завдань Європейської Комісії є побудова єдиного ринку, який ефективно функціонує. Визначальним для досягнення ефективного демократичного управління є існування налагодженої системи державних

закупівель, завдяки якій стимулюється відкрита конкуренція для отримання контрактів державних органів і приватних організацій. Контракти, що видаються державними установами і органами, напівдержавними організаціями і комунально-житловим сектором, становлять приблизно 10% від ВВП Європейського Союзу. Завдяки ефективній політиці і практиці у сфері закупівель можливо зменшити витрати державних бюджетів, отримувати необхідні результати вчасно, стимулювати розвиток приватного сектору, зменшити втрати, затримки, знизити ризики корупції і неефективність роботи урядів.

Законодавство у сфері державних закупівель повинно визначати принципи, що дають змогу:

- забезпечити достатній час для створення відповідної державної інституції з питань державних закупівель, набору і підготовки співробітників, створення нормативно-правової бази;
- передбачати розподіл повноважень з прийняття рішень на національному, регіональному і місцевому рівнях;
- установити вичерпний перелік органів і установ та/або джерел державних коштів, яких стосується система державних закупівель;
- розробити спільні правила для національних, регіональних і місцевих органів управління, а також правила, процедури і стандартні форми для державних закупівель.

Майбутні члени ЄС повинні проводити послідовну єдину політику, впровадити однакові процедури та прозорі плани можливого вдосконалення закупівель. Під час експертизи законодавства мають бути розкриті питання щодо наявності: однієї процедури для закупівлі товарів, обладнання і робіт, загальної стандартної документації; інструкцій для потенційних учасників тендерів щодо підготовки тендерних пропозицій; процедур розкриття тендерних пропозицій, їх розгляду, оцінки, а також адміністрування контрактів і ведення записів; інструкцій щодо підготовки фінансової оцінки; чітко визначених критеріїв оцінки; вимог до учасника щодо забезпечення тендерної заявки та гарантій виконання завдання; процедур оголошення тендера; відповідності часових рамок Європейським Директивам; можливості у учасників тендеру подавати письмові запити про уточнення інформації.

Центральне управління державними закупівлями передбачає існування правової бази для утворення відповідної інституції чи структури при певному центральному органі влади із загальними повноваженнями щодо розробки і впровадження політики державних закупівель.

Під час моніторингу діяльності цієї інституції досліджується спроможність реалізації державних закупівель і рівень відповідності підготовки службовців, що їх забезпечують. Для цього діагностується ефективність системи набору на службу і професійного зростання службовців. Дається характеристика навчання для співробітників, що займаються закупівлями, в контексті як базової, так спеціальної підготовки, вивчення досвіду міжнародних закупівель.

Стосовно співробітників устанавлюються адекватність їх чисельності завданням закупівель, плинність кадрів (особливо тих, хто отримує спеціальну підготовку), середня заробітна платня співробітників, можливості їх кар'єрного зростання. Визначаються й інші чинники, зокрема можливості підготовки державних службовців у країні та за кордоном, ступінь комп'ютеризації системи державних закупівель, спроможність приватного сектору здійснювати постачання за контрактами державного сектора.

Уважається важливим для забезпечення відповідності європейським вимогам існування чітко визначених і зрозумілих широкому загалу процедур контролю і аудиту закупівельних операцій, у тому числі заходів щодо боротьби з шахрайством і корупцією. Крім того, повинні існувати методи оскарження рішень з надання контрактів або подачі інших скарг у разі виникнення проблем у процесі державних закупівель.

Крім наведених вище критеріїв, спроможність країни у приведенні законодавства і процедур у сфері державних закупівель у відповідність зі стандартами країн-членів ЄС залежить від низки факторів, у тому числі наявності (або відсутності) таких елементів:

- стратегії проведення змін;
- сталої підтримки змін на високому політичному рівні в уряді;
- підтримки змін у системі ключовими сторонами (парламент, компанії приватного сектору тощо) і громадськістю.

Сфера управління державними витратами. Законодавство, зокрема Конституція, Бюджетний кодекс чи пов'язані з ними закони повинні чітко визначати принципи, що дають змогу:

- формулювати вичерпне визначення поняття "державні кошти";
- установлювати, що управління всіма державними коштами здійснюється в рамках закону;
- установлювати відносини між законодавчою і виконавчою владою у бюджетних питаннях;
- визначати правила і процедури фіскальних відносин усередині уряду;
- забезпечувати комплексність бюджету;
- враховувати різні класи бюджетних установ, підприємств і органів та зв'язки між цими організаціями і бюджетом;
- створювати правову базу для формування і виконання бюджету та окреслювати ролі, обов'язки і повноваження Міністерства фінансів.

Законодавство має встановлювати баланс відносин між законодавчою і виконавчою гілками влади. Зокрема, основною роллю парламенту є затвердження бюджету і додаткових асигнувань, голосування по яких може проводитися протягом року. Крім того, роль парламенту може бути важливою в перегляді політики проведення витрат з державного бюджету, як, наприклад, ухвалення макроекономічних і фіскальних сценаріїв, вивчення ефективності програми урядових витрат тощо.

Для цілей відповідного макроекономічного управління потрібно здійснювати контроль над усіма доходами і витратами державного бюджету.

Майбутні країни-члени ЄС повинні надавати інформацію по бюджету на середньострокову перспективу і визначати середньострокові фіскальні цілі. Коли ці країни стануть членами ЄС незалежно від того, ввійдуть вони до Європейського монетарного союзу чи ні, вони повинні представити програми стабільності або конвергенції (Постанова Ради ЄС № 1466/97). У цих програмах мають бути визначені основні елементи середньострокової програми витрат коштів державного бюджету, яка відповідає певним методологічним принципам і стандартам.

Серед вимог до бюджетного процесу слід назвати наявність чітко визначеного й зрозумілого порядку проходження етапів бюджетного процесу, згідно з яким часовий період для кожного етапу є достатнім для забезпечення його ефективності. Для Міністерства фінансів звичайною практикою має бути щорічне визначення основних пріоритетів бюджетної політики, правил проведення бюджетного процесу і основних форм для подання бюджетних запитів розпорядниками коштів. Міністерство повинно здійснювати аналіз і оцінку бюджетних запитів, встановлювати правила проведення переговорів з розпорядниками коштів; мають бути впроваджені механізми для арбітражу і вирішення суперечок.

У Проекті бюджету, що подається до парламенту, мають бути визначені цілі фіскальної політики, макроекономічні показники і основні фіскальні ризики. В ньому мають бути комплексний план усіх витрат державного бюджету, витрат за окремими організаціями, цілями і заходами; відображені фінансування нових заходів, ієрархія підзвітності між розпорядниками коштів. Формування і формат бюджету повинні бути зрозумілими громадянам і засобам масової інформації.

Необхідно, щоб Міністерство фінансів мало змогу встановлювати ліміти витрат за державними програмами і здійснювати контроль їх дотримання. Воно повинне здійснювати моніторинг і контроль руху коштів по витратній частині бюджету на основі єдиної системи фінансових рахунків. Розпорядники коштів зобов'язані подавати регулярні звіти Міністерству фінансів (або Державному казначейству), яке має порівнювати реальні обсяги використання коштів із місячними прогнозами, підготовленими на основі фінансування, передбаченого бюджетом. У парламенту і Кабінету Міністрів мають бути повноваження щодо перегляду періодичних звітів з виконання бюджету і відповідної політики у разі зміни економічних або фінансових умов. Управління потоками грошових коштів повинно здійснюватися через єдиний казначейський рахунок під контролем Міністерства фінансів.

У процесі оцінювання спроможності країни щодо приведення бюджетного законодавства і процедур управління державними витратами у відповідність зі стандартами країн-членів ЄС аналізується наявність послідовної стратегії проведення змін та бажання до змін на вищому рівні. Визначається також факт наявності відокремленого підрозділу з питань модернізації бюджетної системи і приведення її у відповідність із концепціями і процедурами ЄС; розгля-

дається положення про підрозділ і його рівень впливу; встановлюються кількість фахівців, рівень їхніх вмінь, мотивація і ефективність роботи.

Сфера зовнішнього аудиту. Природа і функціонування зовнішнього аудиту не є частиною *acquis communautaire*. Проте Договором про ЄС фактично передбачається існування органів аудиту та їх спроможність співпрацювати з Європейським судом аудиторів (Ст. 246-248). Загальними стандартами фінансового контролю за управлінням коштами ЄС і власними ресурсами країн-кандидатів, а також країн-членів ЄС вимагається проведення ефективного зовнішнього аудиту всіх ресурсів і активів державного сектора. Такі перевірки повинні проводитися постійно і злагоджено.

Для оцінювання достатності цього показника аналізуються повноваження перевіряючого органу щодо: спроможності задовільного проведення аудиту всіх державних коштів і ресурсів, усіх державних органів та інституцій, у тому числі ресурсів ЄС; відповідність типу виконуваної роботи спектру перевірок, зміст яких викладений у стандартах аудиту INTOSAI (38-40); наявності необхідної операційної і функціональної незалежності для виконання своїх завдань.

У процесі аналізу спроможності перевіряючого органу визначаються його можливості щодо підготовки своїх звітів вчасно і з використанням реальних фактів, а також встановлюється формат реакції на ці звіти в парламенті і уряді. Аналізуються можливості цього органу відслідковувати процес упровадження його рекомендацій, дотримання ним міжнародно- і загальноєвропейських стандартів аудиту, обізнаність персоналу з вимогами процесу приєднання до ЄС. Вважається важливою наявністю спроможності щодо вдосконалення системи зовнішнього аудиту державного сектору і загальних показників ефективності.

Сфера управління розробкою і реалізацією політики (прийняття і впровадження рішень).

Цей показник передбачає оцінювання системи розробки, прийняття і впровадження рішень, яка дає змогу правовими засобами забезпечити досягнення урядових пріоритетів діяльності. Система повинна включати переконливі інструменти формування рішень, що не змінюють бюджет, гарантують їх упровадження і закладають основи для ефективного функціонування в ЄС.

Для оцінювання показника вважається доцільним використання міжвідомчої системи формування і впровадження рішень (у контексті спроможності Кабінету Міністрів забезпечити необхідний рівень координації), беручи до уваги те, наскільки вона забезпечує врахування відповідних зауважень і дає змогу міністрам колективно оцінювати суттєві вигоди пропозицій.

Складовими показника є характеристика:

- послідовності процесу розробки та прийняття рішень (загальна рамка для прийняття рішень має бути чітко викладена у формі документа, зрозумілого і прийняттого для всіх учасників процесу розробки, прийняття і впровадження рішень), системи координації процесу формування і впровадження політики між міністерствами, яка гарантує адекватну оцінку фінансових, євроінтеграційних і правових імплікацій будь-якої пропозиції; системи планування роботи уряду, зокрема наявності програми термінових заходів уряду, програми Кабінету Міністрів на середньостроковий період (наприклад на найближчі 3-4 тижні), стратегії законодавчої роботи уряду;

- механізмів урегулювання спорів з питань політики між міністерствами;

- центрального органу управління з достатнім інституційним потенціалом і владними повноваженнями для того, щоб забезпечувати: виконання вимог щодо координації процесів формування і впровадження рішень; адекватну організаційну підтримку центру прийняття рішень; оформлення і розповсюдження рішень; моніторинг їх упровадження (у тому числі й розробку необхідних підзаконних актів);

- ресурсу для забезпечення дорадчих функцій для Прем'єр-Міністра, Кабінету Міністрів і урядових комітетів щодо стратегічних питань;

- організації координації питань щодо європейської інтеграції, зокрема в контексті механізму спільного міністерського нагляду; міжвідомчого механізму внутрішнього і зовнішнього просування питань з європейської інтеграції та здійснення відповідного моніторингу; підтримки координаційного механізму через відповідний ресурс у міністерствах;

- участі Кабінету Міністрів у бюджетному процесі (прийнятті бюджетних рішень) через механізми забезпечення спільного визначення і встановлення певних лімітів витрат з детальним обговоренням потреб у фінансуванні кожного міністерства і врегулювання міжміністерських спорів.

Мають існувати механізми, що дають змогу при підготовці рішень оцінювати такі фактори: вартість для бюджету; економічні наслідки; соціальні і екологічні наслідки; ефективність та практичність упровадження. Механізми повинні включати комунікативні заходи щодо консультацій із організаціями, що представляють зовнішні інтереси, і забезпечувати їх інформування про результати вивчення порушених питань.

Сфера державної служби. У цій сфері аналізуються 6 основних показників, зокрема стосовно:

- правового статусу державних службовців (встановлюється наявність правової бази, яка визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг);

- правомочності, відповідальності та підзвітності державних службовців у контексті наявності в законодавстві чітких підстав для виконання державними службовцями своїх дій, а також ефективних механізмів підзвітності та правових основ відповідальності;

- неупередженості та чесності державних службовців у процесі: виконання ними адміністративних дій незалежно від особистих інтересів; можливостей застосування ефективних дисциплінарних заходів щодо протидії корупції чи інших випадків зловживання владою; деполітизації посадової діяльності державних службовців; визначеності на законодавчому рівні структури заробітної плати державних службовців;

- ефективності в управлінні державних службовців та наявності дієвого кадрового контролю, зокрема щодо встановлення загальнодержавної системи управління персоналом; забезпечення мотивації для ефективної роботи державних службовців; відкритості у сфері витрат на утримання державної служби та обсягів її штатної чисельності;

- професійності та стабільності державних службовців, що пов'язується із забезпеченням у правовій базі відкритого конкурсного відбору державних службовців на основі їхніх заслуг, а також кар'єрних можливостей;

- розвитку ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції, які оцінюються за наявністю: кадрового потенціалу структурних підрозділів, що спрямовують свою діяльність у контексті координації та управління справами ЄС; механізмів ротації та стимулювання для забезпечення реалізації функції європейської інтеграції досить кваліфікованими державними службовцями; спеціальних навчальних програм для підготовки корпусу державних службовців до імплікацій членства в ЄС.

Оцінювання державної служби з урахуванням пріоритетів, викладених вище, передбачає формування бази даних, що дає відповідь на такий спектр запитань у розрізі шести базових показників, зокрема:

1. Правовий статус державних службовців

Чи існує відповідна правова база, що визначає статус державних службовців, відповідальних за надання порад та впровадження урядової політики, виконання адміністративних дій та забезпечення надання послуг?

2. Правомочність; відповідальність та підзвітність державних службовців

2.1. Чи мають усі дії, які виконуються державними службовцями, чітку основу в законі або у відповідному акті?

2.2. Чи несуть державні службовці відповідальність перед своїм керівництвом за загальним правом?

2.3. Чи існують ефективні механізми підзвітності?

3. Неупередженість та чесність державних службовців

3.1. Чи виконуються адміністративні дії незалежно від особистих інтересів державних службовців та без урахування інших нелегітимних інтересів?

3.2. Чи вживаються у випадках корупції та інших видів зловживань владою ефективні дисциплінарні та карні заходи?

3.3. Чи визначена структура зарплатні в законодавчому порядку; чи є її рівень відкритим для суспільства?

3.4. Чи діють державні службовці незалежно від партійного та організованого політичного впливу?

4. Ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль

4.1. Чи встановлені міжвідомча система та система управління персоналом?

4.2. Чи забезпечують управлінські практики мотивацію для ефективної роботи державних службовців?

4.3. Чи контролюються та публікуються дані про кількість персоналу та фонд заробітної платні?

5. Професійність та стабільність державних службовців

5.1. Чи забезпечують правова база та управлінська практика відкритий та прозорий конкурсний відбір державних службовців на основі заслуг і за відомими критеріями?

5.2. Чи забезпечують умови служби та кар'єрні можливості, особам, які прийняті на державну службу, навчатися та відповідати за своїми знаннями і вміннями вимогам до державних службовців?

6. Розвиток ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції

6.1. Чи були виділені відповідні кадрові ресурси відділам, які здійснюють координацію та управління справами ЄС?

6.2. Чи існують системи стимулювання або інші механізми (наприклад системи ротації, відрядження), які гарантують, що функції європейської інтеграції виконуються державними службовцями з відповідною кваліфікацією при високому рівні стабільності персоналу?

6.3. Чи були створені спеціальні навчальні програми для підготовки всієї системи державної служби до імплікацій членства в ЄС?

Потрібно зауважити, що в законодавчих актах ЄС відсутня модель державного управління, яка повинна застосовуватися в країнах-членах ЄС. Такі сфери, як розподіл виконавчих компетенцій і архітектура системи державного управління, визначаються в межах національного законодавства країн-членів ЄС.

Імплементация практик європейської інтеграції може спиратись, зокрема, на такі рекомендації, які декомпозовані відповідно до пріоритетів та показників оцінювання державної служби.

1. Правовий статус державних службовців.

Майже всі конституції країн-членів ЄС торкаються питання державної служби, хоча і в різний спосіб. У деяких країнах, наприклад у Німеччині і Франції, Конституція містить посилення на загальні принципи організації державного управління, що стосуються державних службовців. У конституціях цих країн акцентується увага на формальних і матеріальних принципах, що є фундаментально важливими для державної служби.

У Конституції Німеччини ст. 33, § V стосується традиційних принципів, що є основоположними для професійної державної служби (Grundsätze des Berufsbeamtentums). В такий спосіб понад 10 матеріальних принципів переводяться на рівень конституційного законодавства. Нижче від конституційного рівня розміщений Федеральний "Закон про державну службу" (Bundesbeamtengesetz), прийнятий 31 березня 1999 р., в якому закладені основні правила для конституційно визначеної державної служби.

Подібне значення має ст. 34, § III Конституції Франції, в якій викладені різні основні гарантії у сфері державної служби. Нижче від конституційного рівня розміщені загальні правила системи державної служби, викладені в Законі від 13 липня 1983 р., а також у трьох інших законах (від 11 січня 1984 р., від 26 лютого 1984 р. і від 9 січня 1986 р.). В останніх законах визначений відповідно правовий статус державних службовців на рівні центрального уряду, державних службовців місцевих органів управління і службовців сфери охорони здоров'я.

У Великобританії ситуація суттєво відрізняється, по-перше, через те, що тут немає письмової Конституції. Управління системою державної служби все ще залишається так званою "королівською прерогативою", і Прем'єр-Міністр має повноваження видавати постанови щодо так званої "внутрішньої державної служби". Цей традиційний порядок був затверджений Указом про державну службу 1995 р. Акт про державну службу 1992 р. дає змогу міністру, відповідальному за державну службу, надавати право на управління внутрішньою державною службою іншим службовцям корони.

2. Правомочність; відповідальність та підзвітність державних службовців.

У всіх країнах-членах ЄС у своїх діях державні службовці керуються принципом правомочності. У більшості країн-членів ЄС цей принцип визначений на конституційному рівні. Але

часто, крім того, він розкривається в низці актів і постанов, що формують цілісний набір правил у конкретних напрямках державного управління.

Так, у Німеччині Адміністративно-процедурний акт ФРН, прийнятий 21 вересня 1998 р., містить детальний опис дій державних службовців, особливо у взаємодії з громадянами.

3. Неупередженість та чесність державних службовців.

Потрібно зазначити, що в країнах-членах ЄС існує Кодекс етики, в якому визначені найважливіші обов'язки державних службовців. Загалом це такі обов'язки:

- керуватися Конституцією і законодавством;
- виконувати накази і працювати відповідно до вказівок керівництва;
- зберігати лояльність;
- зберігати нейтральність, конфіденційність і службову таємницю.

Починаючи із середини 1990-х рр. у країнах ЄС вводяться більш жорсткі правила державної етики, механізми запобігання її порушенням і більш ефективні санкції. Зокрема, у Франції була створена так звана Центральна служба запобігання корупції (Service central de prévention de la corruption) відповідно до Закону від 29 січня 1993 р. Ця служба є міжвідомчим органом, який очолює суддя. Завданням цього органу є зберігання інформації про випадки корупції і надання порад іншим органам влади. В Німеччині питання боротьби з корупцією в державному секторі врегульовані Законом "Про боротьбу з корупцією" (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption) від 13 серпня 1997 р. Він визначає найбільш загальні характеристики корупції у сфері державного управління, зокрема при наданні державних контрактів, видачі концесій, встановленні і збиранні податків, видачі державних коштів. Законом підвищуються ступені покарання за певні класичні види корупційних дій і надаються більш чіткі визначення щодо дій унаслідок отримання подарунків державними службовцями.

У країнах-членах ЄС до державних службовців, які не виконують своїх обов'язків, вживаються дисциплінарні заходи. Проте у всіх країнах-членах ЄС державний службовець має відповідні права у дисциплінарній процедурі, як, наприклад, право консультації і право подачі заяви про оскарження до вищих адміністративних органів або до суду.

У всіх країнах-членах ЄС до можливих дисциплінарних заходів належать попередження, догана, штраф, зменшення розміру заробітної платні, переведення на іншу посаду і звільнення, як визначено, наприклад, у § 5-14 Федерального дисциплінарного указу в Німеччині (Bundesdisziplinarordnung), прийнятого 20 липня 1967 р.

4. Ефективність в управлінні державними службовцями та кадровий контроль.

У низці країн ЄС є окреме міністерство або державний орган з питань державної служби, як, наприклад, у Франції, Португалії та Іспанії. Згадані міністерства є відповідальними за загальні аспекти управління системою державної служби.

До завдань цих органів відносять:

- розробку проектів законів і підзаконних актів з питань державної служби;
- організацію прийому на державну службу;
- координацію управління людськими ресурсами;
- ведення переговорів з професійними спілками державних службовців від імені уряду;
- управління процесом підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

У більшості інших країн ЄС повноваження з управління системою державної служби здійснюються Міністерством фінансів або Міністерством внутрішніх справ, як, наприклад, у Німеччині. В Італії і Швеції створені спеціальні органи для проведення переговорів з професійними спілками державних службовців.

5. Професійність та стабільність державних службовців.

У країнах ЄС порядок прийому на роботу регулюється законом, особливо в тих з них, які мають так звану кар'єрну державну службу, як, наприклад, Австрія, Франція, Німеччина.

У деяких країнах ЄС періодично проводиться відкритий конкурс на заміщення вакансій, у процесі якого кандидати на вступ виконують усні та/або письмові тести і готуються списки з результатами учасників. Учасники з найкращими результатами приймаються на службу (за ранжуванням) для заміщення всіх вакантних посад. У період між двома конкурсами вакантні посади заповнюються з резервного списку. Система конкурсів застосовується у Франції, Бельгії, Італії, Греції, Ірландії, Люксембурзі, Португалії та Іспанії.

У Німеччині система конкурсу не використовується, але тут є чітко визначені вимоги до вступу на службу. Основні вимоги до кожного рівня кар'єри встановлені законом, додаткові критерії залежно від особливостей посадової інструкції оприлюднюються. До критеріїв відбору належить оцінка вмінь, знань і досягнень.

Кар'єрне зростання в країнах ЄС означає просування по службі, підвищення зарплати і мобільність.

У Франції питання просування по службі регулюються загальним статутом і статутами, які стосуються державної служби. При просуванні по службі шляхом участі у відборі до уваги беруться як вислуга років, так і заслуги державного службовця. Державні службовці, які бажають просуватися по службі, можуть брати участь у конкурсі або отримувати підвищення рангу за результатами їх роботи і відповідно до вислуги років.

У Німеччині посади, на які може претендувати державний службовець, зазвичай оголошуються в самому органі, а при просуванні по службі враховуються результати професійної діяльності та існуючий штатний розпис. Державний службовець просувається від рангу до рангу по так званому кар'єрному шляху (Laufbahn). Зазвичай державні службовці просуваються по одному з чотирьох кар'єрних шляхів: це найвища служба (Höherer Dienst), вища служба (Gehobener Dienst), середня служба (Mittlerer Dienst) і звичайна служба (Einfacher Dienst), але існує можливість переходу на більш високий рівень служби, в основному після проходження курсів підвищення кваліфікації або шляхом процедури "прискороного шляху" (Aufstiegsverfahren).

У Великобританії системи просування по службі були делеговані безпосередньо державним органам, які повинні визначати власні процедури в рамках Кодексу управління державною службою. Загальними принципами просування по службі є оцінка всіх кандидатів, відбір на основі встановлених заслуг. Процедура проводиться комісіями з питань просування по службі на основі щорічних звітів про особисті досягнення службовця і його спроможність працювати на наступному рівні. Незважаючи на це новою тенденцією є скасування комісій з питань просування по службі та індивідуальне просування по службі на конкретні посади.

У більшості країн ЄС ротація - мобільність: по-перше, означає підвищення гнучкості та ефективності в роботі міністерства або іншого державного органу, а, по-друге, надає можливість державному службовцю ознайомитися з іншими напрямками роботи, набути нові вміння або розвинути власну кар'єру.

У Франції і Німеччині було розроблено низку інструментів для тимчасового пересування з посади на посаду з метою підвищення гнучкості в управлінні кадрами, як, наприклад, французька система "роботи в службі" (ситуація, коли кар'єрний державний службовець працює на політичний кабінет або у складі спеціальної урядової робочої групи протягом певного часу, зберігаючи статус державного службовця (зазвичай ідеться про виконання певних завдань за межами державної служби) (mise a disposition) і відрядження (détachement) (і німецька система відрядження (Abordnung) і направлення для виконання конкретного завдання (Zuweisung).) У Великобританії також відзначається велика кількість тимчасово відряджених, але інструменти відрядження є різними, оскільки пересування службовців організується різними органами.

У всіх країнах ЄС винагорода державних службовців складається з кількох елементів, серед яких найбільш важливим є посадовий оклад. Але його значення в загальній заробітній платні є різним - від приблизно 40% в Італії і 50% в Іспанії до понад 80% у Нідерландах. Часто застосовуються інші виплати і премії.

Законодавство з питань оплати праці є різним у різних країнах ЄС. Воно є надзвичайно детальним, особливо в Німеччині і Франції. Наприклад, питання оплати праці німецьких державних службовців врегульовані Законом "Про винагороду державних службовців" (Bundesbezahlungsgesetz) від 3 грудня 1998 р.

Законом Німеччини "Про винагороду державних службовців" передбачено чотири схеми оплати праці. Схема А і схема В стосуються оплати праці державних службовців і військово-службовців, схема С - оплати праці співробітників академічних установ, схема R - оплати праці суддів і державних прокурорів. За схемою А, що застосовується для рангів А1-А16, державні службовці отримують заробітну платню з надбавками. Схема В (ранги В1-В11) використовується для державних службовців на високих посадах і передбачає фіксовану заробітну платню. Законом Німеччини "Про винагороду державних службовців" врегульовані і питання соціальних,

функціональних виплат, виплат, пов'язаних із успішністю виконання службових обов'язків і завдань, виплат, пов'язаних із відпусткою і кінцем року (тринадцята зарплатня).

Відносно країн-кандидатів слід визнати, що Європейська Комісія через прозорість віддає перевагу такій системі, в якій визначений посадовий оклад є найбільш важливим елементом.

6. Розвиток ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції.

Для розвитку відповідного ресурсу державної служби у сфері європейської інтеграції слід визнати існування двох різних рівнів, виходячи з чого потрібно:

- по-перше, створити постійні представництва при інституціях ЄС, які могли б опікуватись всіма аспектами політики ЄС. Таким чином, тут потрібні фахівці не лише з Міністерства закордонних справ, а й експерти із галузевих міністерств;

- по-друге, розвивати спеціальний кадровий потенціал у всіх міністерствах і ключових органах, які задіяні в процесі реалізації політики ЄС.

Так, у Німеччині понад 25% співробітників федеральних міністерств мають обов'язки, пов'язані з реалізацією політики ЄС.

Досвід країн-кандидатів, які успішно приєднуються до ЄС, показує, що важливим кроком є створення в кожному міністерстві та державному органі структурного підрозділу, який координуватиме питання євроінтеграції, діятиме як центр експертизи та інформації і аналізуватиме вплив європейської інтеграції на вирішення питань, віднесених до сфери повноважень кожного окремого міністерства. Підрозділ також поширюватиме інформацію та організуватиме навчання для працівників міністерства.

Важливо, щоб ці структурні підрозділи не відповідали в межах міністерства за всю роботу, пов'язану із європейською інтеграцією. Досвід інших країн показує, що питання євроінтеграції, по суті, є не питаннями закордонних справ, а внутрішніми, які мають вирішуватися в новому, міжнародному контексті. А тому управління, відповідальні за певні сфери роботи, які підпадуть під вплив процесу євроінтеграції, повинні й надалі відповідати за ці сфери, але змінити акценти в своїй роботі, беручи до уваги європейський вимір питань управління. Управління з питань євроінтеграції повинні надавати поради та допомагати іншим структурним підрозділам врахувати в своїй роботі особливості спільного для ЄС законодавства.

Термін "державна служба" має особливий зміст для кожної з країн-членів ЄС. Проте є риси державної служби, спільні для всіх країн-членів ЄС, які розділені ознакою в межах:

- **публічного права:** державні службовці в усіх країнах-членах ЄС є суб'єктами публічного права (адміністративного права), а не повністю суб'єктами трудового права (приватного права). Обов'язки, функції, певні права та дисциплінарні обов'язки мають регулюватися публічним правом. Інституції для здійснення управління державними службовцями та розподіл повноважень між ними визначені в публічному праві, наприклад у законі про державну службу, інших законах та ухвалених урядом нормативних актах;

- **трудового права:** трудове право або колективні угоди можуть більшою чи меншою мірою регулювати умови прийому на роботу. В деяких країнах-членах ЄС спостерігається тенденція до гармонізації умов прийому на роботу з приватним сектором. Проте правові відносини державних службовців з державою визначаються все ж базовими адміністративними нормативно-правовими актами державної служби, зокрема коли йдеться про функції, підзвітність та дисциплінарні обов'язки.

Спільними рисами для країн ЄС є: політика поділу посад з розмежуванням їх на політичні і адміністративні (професійні); орієнтація на конкурс при просуванні по службі; можливості кар'єрного зростання; правові обмеження на участь державних службовців у політичній та економічній діяльності; схема та умови оплати; гарантії якісного виконання своїх функцій; відповідальність за свої дії.

Таким чином, узагальнення досвіду вдосконалення державної служби у країнах ЄС дає змогу визначити напрями процесу адаптації вітчизняної адміністрації до принципів організації адміністративного простору Європи:

- пошук оптимального співвідношення політичних і професійних посад в адміністрації;
- зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів;

- децентралізація, здешевлення утримання і скорочення адміністрації;

- побудова державної служби на принципах корпусу менеджменту;
 - відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на задоволення потреб громадян;
 - значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.
- Навчальними програмами з державного управління країн, що готуються до європейської інтеграції, має бути передбачена орієнтація на такі важливі цінності, як підтримка, надійність, прозорість, передбачуваність, підзвітність, пристосовність, ефективність, корпоративність їх управлінських систем.

10.3. Менеджмент на основі компетенцій як базовий підхід для роботи з персоналом на посадах державних службовців у країнах Євросоюзу

Сутність менеджменту на основі компетенцій можна виразити як "розуміння того, що люди є людським капіталом державних організацій і що вони повинні користуватись усіма можливостями використовувати і розвивати свої таланти з метою надавання кращих послуг громадянам".

Менеджмент на основі компетенції передбачає визначення компетенцій, які необхідні для належного виконання роботи, побудову структури апарату і її використання як основи для добору, відбору, навчання і підвищення кваліфікації персоналу. Структура компетенцій - це перелік компетенцій, а також і засіб, за допомогою якого компетенції можуть бути виражені, розглянуті та виміряні.

Головна різниця між менеджментом на основі компетенцій та традиційним підходом до кадрового менеджменту полягає в тому, що перший робить наголос на різноманітних знаннях, уміннях, підходах, ставленнях і поведінці, які необхідні людям для досягнення стратегічних цілей організації. Традиційний підхід ставить наголос більше на роботі і формальних кваліфікаціях та досвіді як показниках вірогідного виконання такої роботи.

Існує досить багато визначень компетентності. Наведемо деякі з них:

- знання, вміння, здібності та інші якості, які необхідні для бажаної успішної професійної поведінки (Blancero, Borosky, 1996) ;
- навички та риси, які необхідні працівнику для ефективного виконання роботи (Mansfeld, 1996);
- поведінка, яку переважно демонструють успішні працівники, на відміну від менш успішних (Klein, 1996);
- комплекс знань, умінь, здібностей, мотивації, цінностей та інтересів (Fleishman, Wetrogen, Uhlman, 1995);
- знання, навички, здібності та інші характеристики, які пов'язані з високими досягненнями в роботі (Mirabile, 1997);
- комбінація мотивів, рис, переконань і цінностей, яка містить також певні поведінкові показники та знання, індивідуальні характеристики, які можна виміряти та які наочно демонструють різницю між високими та низькими досягненнями в роботі (Spenser, McClelland, 1994);
- характеристики, які відображають успішну поведінку на роботі (Slivinski et al., 1996);
- будь-які знання, навички або вміння, особистісні якості, які демонструються через поведінку та результатом яких є визначні досягнення в роботі (Bonder, 2003).

Отже, в зарубіжних джерелах ключовими словами при визначенні поняття "компетентність" є: **успішність, робота, досягнення в роботі, поведінка.**

Компетентність - головна цінність, на якій базується сучасне управління персоналом на державній службі в розвинутих країнах.

Наприклад, на засадах компетентності базується управління персоналом в державній службі в Німеччині, Австрії, Канаді, США, Нідерландах.

В Австрії при Міністерстві фінансів існує центр оцінювання, у якому в сфері соціально-психологічної компетентності державних службовців працюють близько 10 психологів.

У Європейському адміністративному просторі існують інституціалізовані вимоги до посад адміністративних лідерів.

Часто доводиться робити вибір між компетенцією, яка стосується біхевіоральних характеристик особистості і яка в казуальний спосіб пов'язана з ефективною працею, і компетенцією, яка є "здатністю виконувати дії в рамках занять відповідно до визначеного стандарту". Перша зосереджена на внесках в успішне виконання роботи; друга - на продемонстрованих наслідках компетенції.

У літературі обговорюється багато різних підходів до визначення компетенцій посад та компетентностей і розробки систем компетенцій. Серед найбільш популярних методів - техніка критичних випадків та інтерв'ю щодо біхевіоральної події.

Метою вивчення є ідентифікація поведінки, яку має продемонструвати ефективний виконавець роботи і яку менш ефективний не демонструє. В результаті з'являється парадигма важливих для виконання роботи елементів, які і зумовлюють різницю між успіхом і провалом.

У різних країнах-членах ЄС є певні розбіжності в розумінні компетентностей. Зокрема, для цілей державної служби під компетентністю розуміють:

- в **Ірландії** - необхідну поведінку і атрибути, а також знання та уміння, потрібні для належного виконання роботи у спосіб, який дає змогу реалізувати індивідуальний потенціал і надати клієнтам послуги найвищої якості;

- у **Великобританії** - "уміння", а також знання і ставлення;

- у **Німеччині** - здатність добре виконувати завдання;

- у **Нідерландах** (для вищої державної служби) - біхевіоральні критерії, кожен з яких чітко визначений, і які безпосередньо помітні в діяльності посадовця.

Довідка

Державні служби країн-членів ЄС мають різний досвід у створенні систем, що ґрунтуються на компетенції.

Довідково. Структура профілю компетентності вищих державних службовців в різних країнах:

Німеччина: Структура профілю компетентності включає якості, які мають бути притаманні керівникам у сфері державного управління:

1. *Стратегічна компетентність:* глобальне мислення, системне мислення, здатність передбачати і вирішувати проблему, толерантність у відносинах.
2. *Соціальна компетентність:* здатність: працювати в міжнародних командах, мотивувати і переконувати, до навчання і нововведення, розв'язувати конфліктні ситуації, а також особиста привабливість.
3. *Функціональна компетентність:* вміння приймати рішення, ініціативність; вміння, які пов'язані з роботою; гнучкість та витривалість у роботі.
4. *Управлінська компетентність:* організаційні здібності, відповідальність, сила переконання, авторитет керівника, поведінка керівника.
5. *Професійна компетентність:* університетська освіта, досвід лінійної та штабної роботи, багатий досвід роботи у функціональних сферах, зарубіжний досвід роботи, знання не менше ніж двох іноземних мов, управлінське лідерство.

Велика Британія: Ключові сфери компетенції вищих державних службовців Великобританії:

1. *Лідерство.*
2. *Управління персоналом.*
3. *Особиста ефективність.*
4. *Стратегічне мислення і планування.*
5. *Комунікативні навички.*
6. *Інтелект і творчий підхід.*
7. *Досягнення результатів у роботі.*
8. *Управління фінансами та іншими ресурсами.*
9. *Професійна компетентність і навички експерта.*

Необхідні якості керівника належать до трьох груп: керівництво, управління і комунікації, особистісні якості.

Крім того, в державній службі Великобританії розроблений перелік необхідних професійних навичок та вмінь для уряду. Цей перелік враховує 4 основні категорії навичок та вмінь:

1. *Лідерство* (нова модель лідерства для вищої державної служби, проголошена в березні 2006 р.).
2. *Основні (базові) навички та вміння для державних службовців:* управління людьми; фінансовий менеджмент; управління проектами та програмами; аналіз та використання фактів. Додатково: стратегічне мислення; комунікація та маркетинг.

Довідка

3. Професійні навички та вміння, пов'язані з видом діяльності;
4. Багатший досвід (що виходить за межі однієї сфери діяльності), насамперед для вищих державних службовців. Перелік спрямований передусім на три сфери діяльності, визначені Радою керівників державної служби/The Civil Service Management Board (CSMB) і передбачає надання послуг: у галузі політики (допомога урядовцям у виробленні та прийнятті політичних рішень), операційних та корпоративних (навчання, управління персоналом, інформаційні технології, фінанси і т.ін.).

США: Модель "Основи кваліфікації керівника" для вищих федеральних державних службовців у США включає такі основні компоненти:

1. *Керівництво змінами:* бачення, сприйняття зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне мислення, постійне навчання, еластичність, гнучкість, мотивація на надання послуг.
2. *Керівництво персоналом:* управління конфліктами, розуміння культурних факторів, формування команди, чесність.
3. *Управління ресурсами:* фінансами, людськими ресурсами, технологіями.
4. *Досягнення результатів:* відповідальність, вміння вирішувати проблеми, підприємливість, рішучість, орієнтація на споживачів, адміністративні навички.
5. *Комунікації і формування коаліції:* усні комунікації, письмові комунікації, ведення переговорів, створення союзів і партнерство, розуміння політичних факторів, навички міжособистісного спілкування.

Нідерланди:

Структурно вимоги до державного службовця включають такі блоки:

1. *Системне управління:* бачення майбутнього, управління цілями, формування союзів, лідерство.
2. *Вирішення проблем:* аналіз інформації, формування альтернатив, концептуальна гнучкість, прийняття рішень.
3. *Міжособистісні відносини:* вміння слухати, врахування реакції оточуючих, гнучкість поведінки, допомога підлеглим у професійному розвитку.
4. *Оперативна ефективність:* ініціативність, оперативний контроль, делегування повноважень, уміння концентрувати увагу.
5. *Вплив на людей:* усні презентації, впевненість у собі, вміння переконувати, розробка плану дій.
6. *Особистісні якості:* енергійність, стійкість у стресових ситуаціях, мотивація на якісну роботу, здатність навчатися.
7. *Управління з урахуванням середовища:* розуміння зовнішнього середовища, розуміння політичних факторів, чесність і етика, усвідомлення своєї ролі.

Росія: Структура профілю компетентності розкривається через моделі посад - професіограми, що містять не лише кваліфікаційні, а й спеціальні вимоги. Вимоги, що ставляться до держслужбовця відповідно до посади, можна об'єднати в кілька блоків:

- 1) *професійні* (професійні знання, уміння, навички, аналітичні здібності та ін.);
- 2) *психологічні* (уміння спілкуватися, комунікабельність, відповідальність, емоційна стійкість та ін.);
- 3) *медико-фізіологічні* (висока працездатність, хороша фізична форма, витривалість і т.ін.);
- 4) *лідерські* здібності.

Для початківців на державній службі у **Великій Британії** розроблені "Структура швидкого входження в компетенції" (табл. 10.1), а також "Структура компетенцій вищих державних службовців".

Таблиця 10.1

Структура швидкого входження в компетенції

Набір умінь	Компетенція
Уміння досягати запланованого	Прагнення до результатів
Інтелектуальний потенціал	Навчання і вдосконалення
Міжособистісні уміння	Прийняття рішень
	Конструктивне мислення
	Побудова продуктивних відносин
	Комунікація з впливом

Структура компетенцій вищих державних службовців

Лідерство заради результату
Визначення мети і напряму пошуку результату Особистий вплив Стратегічне мислення Отримання найкращого від людей Навчання і вдосконалення Зосередженість на досягненні запланованого

В державній службі Ірландії діє система менеджменту діяльністю, яка включає в себе структуру компетенцій (табл. 10.2) Компетенції є невід'ємною частиною процесу реформування уряду.

Таблиця 10.2

Система менеджменту діяльності

Особиста ефективність	Стиль мислення і розв'язання проблем
Упевненість у своїх силах Досягнення, прагнення і відданість Ініціативна командна праця Комунікація	Аналітичне мислення Концептуальне мислення Прийняття рішень і судження Спеціальні знання
Менеджмент заради результатів	Групова і міжособистісна ефективність
Менеджмент бюджету і ресурсів Пошук і менеджмент інформації Опікування ясністю і якістю роботи	Створення мереж/вплив Міжособистісне розуміння Обслуговування клієнтів Менеджмент і розвиток Люди Лідерство

У Латвії розроблена щорічна атестаційна форма державних службовців, яка базується на наборі з шести компетенцій: управління людськими ресурсами; співпраця; планування і контроль; комунікація; стратегічні підходи і творчість; професійні знання.

У Португалії застосовується система компетенцій державних службовців і вищих посадових осіб виконавчої влади, яка визначена і закріплена в законодавстві.

У Нідерландах система менеджменту на основі компетенції для вищої державної служби включає 42 уміння, які стосуються саме менеджерських посад. Основу менеджерських посад в державній службі формує сім ключових компетенцій, або "чудова сімка".

"Чудова сімка" компетенцій голландської державної служби для вищих державних службовців

Потенціал індивідуального розвитку
Самоінформування Здатність до навчання
Оцінка індивідуальної праці
Обізнаність із зовнішніми умовами Кадровий розвиток Переконливість Цілісність Ініціативність/активна позиція

Голландський інститут державного управління (POI) розробив систему компетенцій на основі різноманітних систем, які використовуються голландськими міністерствами і вищою державною службою. Компетенції визначаються як "набір знань, умінь, ставлень і атрибутів, описаних у термінах поведінки, які роблять значний внесок в успішну діяльність на певній посаді та в реалізацію завдань організації".

Використовується перелік з 51 компетенції, які згруповані в 7 основних сфер (кластерів): адміністративний потенціал, розв'язання проблем, оперативна результативність, лідерство, комунікація, міжособистісна ефективність і вплив, здатність до самостійного орієнтування в проблемі. Для розробки певних компетенцій POI організовує так звану "клініку компетенцій", навчальні модулі зосереджені на специфічних компетенціях.

Європейська Комісія визначила для свого персоналу "Рамки компетенції і поведінки", що використовуються як інструмент, який дає змогу формувати контингент Комісії.

"Рамка компетенції і поведінки"

Основні компетенції
<i>Для всіх</i>
Поведінка: праця поряд з іншими; мотивація; культура сервісу.
Компетенція: комунікація; досягнення результатів; розв'язання проблем і судження
<i>Для тих, хто обіймає менеджерські та лідерські посади</i>
Компетенція: лідерство; керівництво людьми; менеджмент фінансів та інших ресурсів
Специфічні для певної посади компетенції та аспекти поведінки
Визначаються посадовими інструкціями

Зокрема, для призначень службовців на посади вищого керівництва пропонується застосовувати такі ключові компетенції: розробка глобальної місії; досягнення цілей Комісії, результатів і прийняття рішень; організація і структуризація праці (включаючи активне визначення цілей на випередження та ефективний менеджмент і моніторинг часу, витрат, способів діяльності і засобів); відкритість для інновацій і творчості; управління персоналом і створення міцних команд; міжособистісний менеджмент, включаючи створення мереж і здатність впливати, тобто справляти вплив, вести переговори і переконувати персонал, партнерів і аудиторію; специфічні знання технічного характеру або щодо специфіки Генерального Директорату.

Європейське бюро з відбору на державну службу (EPSO) також користується переліками компетенцій, які вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня і схвалені Комісією 29 жовтня 2001 р. та відображені в "Таблиці компетенцій та аспектів поведінки" в документі "Огляд питань розвитку кар'єри" (CDR). Наведемо перелік цих компетенцій.

Компетентності Європейського бюро з відбору на державну службу (EPSO)

Основні компетенції
Загальні менеджерські уміння Комунікативні навички Міжособистісні навички Уміння вести переговори Попередня мобільність у рамках організації
Технічні кваліфікації
Обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю
Спеціальні знання
Знання політики ЄС, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади

Для керівника підрозділу передбачені основні обов'язки щодо менеджменту завдань і досягнення цілей; персоналу і ресурсів, а також менеджмент відносин, який включає комунікацію, координацію, консультацію, представництво і переговори.

Вищий корпус державної служби, який функціонує на національному рівні, аби відповідати лідерській місії у сфері інтеграції України до Європейського співтовариства та підтримувати відносини з певними інституціями Європейського Союзу, повинен складатися з фахівців, здатних поєднати бачення майбутнього Європи з місією власної державної служби.

Зміст і формат функціонування державної служби Європа пов'язує з послугами, які надають державні службовці в інтересах і заради забезпечення добробуту громадян своїх країн. Оскільки лідери, які утворюють вищий корпус державних службовців, очолюють їх профільні колективи і фактично задають напрями та наповнюють змістом діяльність державної служби, то їхні компетентності мають збігатися з вимогами до осіб, спроможних очолити колектив для виконання нових завдань і надихати на це інших.

Запровадження стандартів у корпусі державних службовців пов'язано з визначенням компетенцій, яким має відповідати службовець, аби добре виконувати свої завдання, а також створенням відповідної інституціональної спроможності використовувати ці стандарти як основу для відбору, прийому, навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Компетенція посади в менеджменті персоналу пов'язується з персональною компетентністю особи, яка може бути визначена як *"здатність діяти успішно"*. Компетентність складається зі *знань, умінь і ставлення*. Можна визначити спільні компетенції для формування вимог до компетентності державних лідерів, які обіймають адміністративні посади і діють на національному рівні в контексті встановлення комунікації з базовими інституціями Євросоюзу.

Дослідження, які проведені Голландським інститутом державного управління (POI), дають змогу привернути увагу практиків і науковців до двох структур спільних компетенцій. Перша, яка представлена в табл. 10.3, базується на понятті кластерів.

Таблиця 10.3

Структура спільних компетенцій, що базується на кластерах*

Ставлення	Уміння	Знання
Відкрите мислення: Відкрите мислення Гнучкість Здатність навчатися Різнобічність	Суспільні уміння: Суспільні уміння Уміння слухати Міжкультурна комунікація Презентаційні уміння	Європейський рівень: Інституції Процедури Політика ЄС Закони ЄС
Інноваційність: Ініціатива/активність Інновації Творчість Сміливість	Уміння створювати мережі: Уміння будувати консенсус Уміння створювати мережі Уміння лобювати	Національний рівень: Галузева політика Система і пріоритети Інші країни-члени ЄС
Цілісність: Чесність Гласність Звітність Відданість	Ведення переговорів: Уміння вести переговори Стратегічна перспектива Переконливість	Відносини: Суспільні мережі в Європі Відносини ЄС-держави
	Спрямованість на результат: Обробка інформації Судження Рішучість Спрямованість на результат Розв'язання проблем	
	Організація : Організаторські здібності Планування і оцінка Розвиток персоналу Делегування Формування команди	

* Мовні навички вважаються передумовою ефективної діяльності на європейській арені.

Структура спільних компетенцій є динамічним набором орієнтирів, який має відповідати певному часу і прив'язаний до різних контекстів. Для того щоб відповідати цим вимогам, структура спільних компетенцій може бути поділена на загальну частину, тобто набір спільних для усіх посад орієнтирів, та специфічну частину, що включає специфічні посадові вимоги і культурно зумовлені розбіжності.

Таким чином, оскільки в країнах ЄС єдиних вимог до національної державної служби немає, а існують лише певні принципи, які необхідні для ефективного функціонування державного управління країн-членів ЄС, відповідність державного сектору цим принципам перевіряють експерти SIGMA - організації, створеної з метою надання допомоги країнам-кандидатам на членство до ЄС у модернізації їх систем державного управління.

За результатами останньої оцінки державної служби України (в 2006 р.) експерти SIGMA зробили висновок, що державна служба в Україні не відповідає в повному обсязі вимогам до адміністративного простору ЄС.

Зокрема, рекомендовано забезпечити цю відповідність шляхом:

- подолання низького професіоналізму державних службовців, який фіксується через наявність політизації та протекціонізму, для чого, зокрема, слід розмежувати політичні посади та посади державної служби;
- установлення чітких меж у законодавстві про державну службу для відокремлення публічного права від приватного;
- запровадження єдиних процедур вступу на державну службу;
- упорядкування і забезпечення справедливої оплати праці;
- визначення прав і обов'язків державних службовців для унеможливлення конфлікту інтересів, участі в політичній діяльності, а також застосування права заперечувати проти неправомірних розпоряджень керівництва;

- застосування верховенства права при провадженні дисциплінарних заходів;
- упровадження в системі професійного навчання програм прискореного просування по службі та інтенсивного навчання для державних службовців.

10.4. Завдання модернізації системи державної служби

Серед основних характеристик, які притаманні державній службі в європейському адміністративному просторі та визначають сфери модернізації української державної служби, потрібно назвати:

- відокремленість державної служби від політики з чітко окресленими політичними та професійними/адміністративними посадами;
- прийом на роботу та просування державних службовців по службі за їхніми діловими та професійними якостями та на засадах конкуренції;
- наявність прозорих можливостей кар'єрного зростання і навчання державних службовців упродовж своєї роботи на державній службі;
- правові обмеження на участь державних службовців у політичній та економічній діяльності;
- наявність в законі про державну службу схеми оплати праці, яка визначається для кожного індивідуально за об'єктивними та прозорими критеріями, наведеними у спільних нормативах;
- умови оплати та інші умови служби, які спрямовані на забезпечення залучення, підготовки, розвитку і перепідготовку осіб з метою створення професійного корпусу державної служби та сприяння їхній якісній роботі в тому числі заохочення впровадження систем управління якістю;
- централізоване управління діяльністю державних службовців, яке забезпечує гарантії якісного виконання своїх функцій та однорідність стандартів служби, що виконуються на всіх рівнях державного управління;
- фінансове забезпечення заробітної плати, яке спрямоване на ефективність діяльності, зокрема з преміальною системою, побудованою за принципом оцінки річних результатів, а витрати на заробітну плату можна належним чином контролювати;
- відповідальність державних службовців за свої дії, зобов'язання вживати заходів та приймати відповідні рішення у прозорий та передбачуваний спосіб, відповідно до закону, без необґрунтованого тиску, та які підлягають контролю та судовому розгляду.

Єдині принципи державного управління для країн-членів ЄС не обмежують функціональних можливостей державних органів і передбачають гнучкість щодо організації державної служби. Проте існують і певні вимоги щодо необхідності врегулювання державної служби та її компонентів, яких має дотримуватися і вітчизняна державна служба в межах таких напрямів, як: законодавче регулювання державної служби; структура і моделі державної служби; відбір та призначення державних службовців; керівництво державної служби, оплата праці та соціальні преференції для державних службовців; спадковість влади: політичні й адміністративні посади; права та обов'язки; відповідальність державних службовців (останні два напрями висвітлені у новому Законі України "Про державну службу").

Законодавче регулювання державної служби. Одним із ключових принципів європейського адміністративного простору є розмежування норм публічного і приватного права, принципів та сфер їх застосування.

Під публічним правом розуміємо підсистему права, що регулює державні, міждержавні та суспільні відносини, тоді як приватне право - підсистема права, що регулює майново-вартісні відносини й особисті немайнові відносини, які виникають із приводу духовних благ і пов'язані з особистими якостями їх учасників.

Державні службовці є найманими державою працівниками для реалізації відповідних функцій щодо захисту прав і свобод громадян, відстоювання національних інтересів та сприяння сталому суспільному розвитку; вони добровільно погоджуються на обмеження своїх громадянських прав. Саме через це державні службовці - не просто працівники державного сектору, вони відіграють важливу конституційну роль, і тому відносини між державними службовцями і державою мають регулюватися законом, а не особистими переговорами чи індивідуальними контрактами.

Законодавство визначає державну службу як інститут держави, який використовує державну владу, розпоряджається державними коштами, надає послуги і створює адміністративний простір для взаємодії між державою і суспільством. Законодавство про державну службу має закріплювати такі базові принципи, як:

- конституційність - відповідність функціонування державної служби цінностям та принципам, які визначені в Конституції й легітимізують діяльність державної служби;
- професіоналізм державних службовців у всіх гілках влади й на всіх рівнях, що потребує визначення в законі принципів відбору і прийняття на державну службу, просування по службі, а також можливості для відзначення кваліфікованих працівників;
- обмеження участі державних службовців у політичній діяльності, і відповідно, їх захист від політичного чи будь-якого іншого впливу;
- відповідальність працівників, що передбачає визначення обов'язків, підзвітності та дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Велике значення має врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, який може виникати у разі причетності державних службовців до прибуткової діяльності й призвести до корупції.

Структура і моделі державної служби. Досвід ЄС свідчить, що при визначенні сфери державної служби необхідно враховувати три критерії:

- 1) вертикальні межі, що розділяють політичні й адміністративні посади ("верхня межа") і державних службовців та працівників державного (публічного) сектору ("нижня межа");
- 2) горизонтальні межі, що визначають, на які інститути й органи поширюється дія закону про державну службу, а які мають специфічний статус чи регулюються трудовим законодавством;
- 3) матеріальні межі, що встановлюють, які аспекти державної служби можуть регулюватися (чи вже регулюються) іншими законами, наприклад, питання пенсії, тривалості роботи, свят.

Керівництво державною службою. Відповідальність за керівництво державною службою є завданням політичної ваги. Державна служба є основоположною частиною державного управління в тому розумінні, що часто державне управління та державна служба сприймаються як синоніми. Цінності, що визначає керівництво державною службою, мають політичне коріння, пов'язане із засадничими принципами демократичного державного управління, і потребують окремих управлінських потужностей для втілення в життя. Керівництво державною службою має бути спрямоване на забезпечення основних конституційних цінностей щодо рівного підходу, справедливості та рівних можливостей для вступу на державну службу та просування по службі, що має здійснюватися за умов верховенства закону та за конкурсними процедурами на основі професійних та ділових якостей. Це сприяє якісному наданню адміністративних послуг, прийняттю передбачуваних рішень, надійному адмініструванню державних справ, а також професійності державної служби. Серед управлінських цінностей виділяють ефективність, результативність та економічність, які в державній службі пов'язані з розвитком управлінських здібностей або компетентностей. Таким чином, керівництво державною службою передбачає політичну волю та управлінську відповідальність для забезпечення, по-перше, виконання органами державної влади своїх обов'язків відповідно до принципу верховенства закону та встановлення прийнятних принципів публічного права та, по-друге, здатності органів державного управління ефективно й результативно виконувати завдання державної політики.

Управління персоналом має бути узгоджене з державним управлінням, що вимагає застосування централізованих механізмів управління державними службовцями.

Досвід багатьох країн-членів ЄС свідчить про необхідність запровадження такої схеми управління, яка примусила б державних службовців добре працювати, зокрема шляхом гармонізації управління в усіх органах державної влади. Державну службу слід вважати спільною функцією управління державних органів, причому відбір та управління діяльністю державних службовців мають здійснюватися за єдиними стандартами професійних і ділових якостей та на конкурсній основі. Прийняття таких стандартів і контроль за здійсненням управління персоналом у державних установах є важливим завданням центрального органу з питань державної служби, який покликаний розробляти політику для таких сфер, як набір, добір кадрів, службова кар'єра, оплата праці, присвоєння рангів, підвищення професійної компетентності та пере-

ведення державних службовців, здійснення моніторингу управління державною службою і якості персоналу та обліку витрат на персонал шляхом збирання та аналізу відповідної професійної інформації стосовно державних службовців.

Відбір та призначення державних службовців. Процедури вступу на державну службу в країнах ЄС ґрунтуються на двох принципах:

- рівного доступу кожного громадянина до державної служби, якщо він/вона відповідає загальним вимогам, установленим законом, і специфічним правилам, що необхідні для виконання конкретних посадових обов'язків;

- відбору найбільш кваліфікованих осіб на конкретні посади державної служби.

Оплата праці та соціальні преференції для державних службовців. Умови оплати праці безпосередньо впливають на якість державної служби, оскільки: по-перше, низький рівень заробітної плати призводить до плинності кадрів та схильності до корупції; по-друге, волюнтаризм при визначенні умов оплати праці зумовлює незаконний вплив на об'єктивність діяльності державних службовців.

Урахування цих ризиків є передумовою для створення і функціонування професійної державної служби. Основною ознакою системи оплати праці країн ЄС є її прозорість та передбачуваність, що досягається шляхом законодавчого врегулювання системи оплати праці та її чіткої прив'язки до системи класифікації посад.

Закони про державну службу більшості країн-членів ЄС містять визначення структури заробітної плати державних службовців (перелік елементів, з яких вона складається), а саме: посадовий оклад, доплати і надбавки, премія. Частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати державних службовців у країнах Європейського Союзу, як правило, переважає. Кожній категорії посад відповідає певна шкала посадових окладів, що передбачає можливість підвищення оплати праці залежно від результатів діяльності та вислуги років. Преміювання можливе лише за результатами щорічного оцінювання діяльності державного службовця, яке є також підставою для планування кар'єри.

Спадковість влади: політичні й адміністративні посади. Професійна та стабільна державна служба є ключовим запобіжником втрати наступності та безперервності в роботі урядової машини внаслідок політичних змін і змін складу уряду.

Механізми передачі влади у країнах ЄС чітко прописані в законах, регламентах, інструкціях, правилах етики вищих посадовців. Інколи вони визначаються адміністративною традицією.

В Україні аудит на відповідність принципам SIGMA у сфері державної служби в контексті наведеної правової рамки і встановленої практики функціонування адміністративного простору ЄС проводився двічі - в 2003 та 2006 р.

В основу модернізації державної служби в період між останнім виміром і сучасними реаліями були покладені рекомендації експертів SIGMA щодо змін у сфері державної служби в Україні для її наближення до європейських стандартів адміністрування. Зокрема, спираючись на виділені проблеми, можна окреслити такі завдання:

- подолання політизації та протекціонізму, які негативно впливають на професіоналізм державних службовців і обмежують їх спроможність виробляти політику та готувати законопроекти. Проблема полягає в нечіткості розмежування політичних посад і посад державної служби, а також довільності щодо управління персоналом в органах державної влади, що дозволяє чинне законодавство;

- розділення публічного і приватного права для забезпечення чіткості сфери регулювання законодавства про державну службу, зокрема шляхом прийняття нового Закону України "Про державну службу", який відповідав би Конституції України та європейським принципам, був здатний забезпечити високі стандарти професіоналізму в державній службі;

- установлення єдиних процедур вступу на державну службу для забезпечення права на рівний доступ та гарантії відбору найбільш кваліфікованих кандидатів на відповідні посади;

- реформування системи посадових окладів для підвищення прозорості, зовнішньої щодо інших секторів, конкурентоспроможності та внутрішньої справедливості заробітної плати;

- уточнення інституційного розподілу повноважень (прав і обов'язків державних службовців, особливо тих, що впливають із принципів неупередженості та добросовісності) і спроможності нести загальну відповідальність за реформу та організацію державного управління,

державної служби, зокрема для усунення несумісності, конфлікту інтересів, участі в політичній діяльності;

- забезпечення верховенства права для захисту державних службовців від своїх керівників і можливості відстоювати ними принцип законності в діяльності органів державної влади;
- розроблення нової державної політики підготовки кадрів на основі чітких ролей, реальних потреб і пріоритетів, зокрема впровадження програм прискореного просування по службі та інтенсивного навчання для державних службовців.

Реалізація вищезазначених завдань отримала певні гарантії і системність з прийняттям нового Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який набирає чинності з 1 січня 2014 р.

В основу нового Закону України "Про державну службу" покладені положення указів Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. № 810/98, "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" від 14 квітня 2000 р. № 599/2000, "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, "Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців" від 20 вересня 2007 р. № 900/2007, що спрямовані на вдосконалення управління державною службою, розмежування адміністративних і політичних посад, чітке законодавче врегулювання порядку прийняття на державну службу та діяльності державних службовців, оплати їх праці та інших питань.

Метою нового законодавства у сфері державної служби є вдосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України. Зокрема, створено правові передумови для: формування політично нейтрального інституту державної служби; підвищення престижності державної служби; урегулювання статусу державного службовця; поліпшення якості послуг, які надають державні службовці; введення в дію прозорого механізму прийняття на державну службу, а також ефективного механізму запобігання корупції; створення умов прозорості діяльності органів державної влади; підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців.

У законі по-новому викладені положення, що: визначають сферу дії закону, регулюють питання фінансування державної служби та управління державною службою; установлюють вимоги до політичної неупередженості державного службовця, механізм захисту права доступу до державної служби та прав державного службовця, вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби; регулюють питання, пов'язані з проведенням конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та призначенням на ці посади, правила внутрішнього службового розпорядку, оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, переведення державного службовця, зміну істотних умов служби, обчислення стажу державної служби, ведення особової справи державного службовця, установлюють соціальні гарантії при звільненні державних службовців, норми щодо передачі справ і майна при звільненні державних службовців, оформлення припинення державної служби, дисциплінарної та майнової відповідальності державного службовця.

Таким чином, узагальнення досвіду розвитку державної служби в країнах ЄС дає змогу визначити як основні напрями процесу подальшої модернізації державної служби, так і напрями адаптації в цілому української адміністрації до принципів організації адміністративного простору Європи, а саме:

- 1) пошук оптимального співвідношення політичних і професійних посад в адміністраціях різного рівня;
- 2) зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвиток функціональних органів;
- 3) децентралізація, здешевлення, утримання і скорочення адміністрацій;
- 4) побудова значної частини діяльності державної служби на основі технології надання управлінських і адміністративних послуг;
- 5) максимально можлива відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на забезпечення потреб громадян, зокрема на основі застосування "клієнталістської" моделі діяль-

ності державних службовців, в основу якої покладена законодавчо визначена технологія надання адміністративних послуг;

б) значне підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів державної служби.

10.5. Адміністративна реформа в Україні

Адміністративна реформа - це здійснення комплексних перетворень у системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних публічних послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах.

Адміністративна реформа має включати комплекс реформ, зокрема реформу органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою. Реформа публічної адміністрації потрібна для того, щоб реформувати державний апарат, насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, таким чином, щоб він служив людині, а не якимось абстрактним державним інтересам, виконував свої функції ефективно, тобто досягав результату за максимально короткий проміжок часу з мінімальними витратами ресурсів. Це вимагає розвитку зовнішнього, передусім судового контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, перегляду взаємовідносин цих органів з громадянами.

Аналіз процесу здійснення адміністративної реформи в країнах Центральної і Східної Європи, досвід яких найбільш близький для нас, та в країнах Європейського Союзу дав підстави виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні: правове й організаційне забезпечення, створення необхідних для здійснення реформ інституцій, орієнтація на надання якісних адміністративних послуг, децентралізація, деконцентрація, інноваційність, упровадження нових управлінських технологій, реформування державної і муніципальної служби, вдосконалення управління людськими ресурсами.

Визначення

Адміністративна реформа - вид політико-правової реформи, яка передбачає реформування публічної адміністрації, зокрема формування ефективної системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону мають повноваження діяти в публічних інтересах, надавати якісні і в повному обсязі публічні послуги громадянам, модернізацію адміністративно-територіального устрою, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення і посилення парламентського, судового і громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, розвиток механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами на засадах ідеології служіння державі суспільству.

Головною метою адміністративної реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Визначення

Публічна адміністрація - це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконувати публічні функції).

Цілями адміністративної реформи також є:

- поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, що дасть їй змогу вдало позиціонуватися у світі;
- формування системи державного управління, яка стане наближеною до потреб і запитів людей;

- створення ефективної системи державного управління, підконтрольної народові, відкритої, прозорої, побудованої на наукових принципах;
- забезпечення витрат на утримання управлінського персоналу відповідно до фінансово-економічного становища держави.

Головним пріоритетом адміністративної реформи є наближення системи державного управління до національних інтересів і потреб народу.

Для досягнення мети адміністративної реформи в процесі її проведення має впроваджуватись ідеологія "служіння суспільству" як принципу функціонування публічної адміністрації.

Адміністративна реформа передбачає вирішення таких завдань:

- створення ефективної системи органів виконавчої влади, інституційне розмежування політичних та адміністративних функцій у системі цих органів;
- створення системи спроможного місцевого самоврядування, економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості;
- забезпечення належного та оптимального розподілу функцій між центральним, регіональним та місцевим рівнями публічної адміністрації, між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- запровадження раціональних і прозорих процедур формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих сторін;
- розроблення ефективних правових механізмів захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з публічною адміністрацією;
- створення ефективної, професійної, відповідальної, відкритої, політично нейтральної та авторитетної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- забезпечення ефективного контролю парламенту та інститутів громадянського суспільства за функціонуванням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Показником досягнення цілей реформування є рівень довіри громадян до органів публічної адміністрації, його стабільне підвищення.

З метою досягнення європейських стандартів урядування адміністративна реформа має здійснюватися на підставі основоположних принципів. Принципи у сфері реформування публічної адміністрації - це основні вихідні положення, що визначають головний зміст наукової і практичної діяльності в цій сфері. Організація та діяльність органів публічної адміністрації має будуватися на таких принципах:

- **верховенства права** як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;
- **законності** як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- **відкритості** як створення умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації;
- **прозорості** як висвітлення діяльності публічної адміністрації, роз'яснення цілей, змісту та механізму реалізації публічної політики;
- **неупередженості** як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб однаково ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів у разі його наявності та вживати заходів щодо його подолання;
- **пропорційності** як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, на досягнення якої воно спрямоване, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- **ефективності** як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;
- **підконтрольності** як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;
- **відповідальності** як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті нею рішення, дії та бездіяльність.

Адміністративна реформа в Україні започаткована під час тих політичних, правових та економічних подій, які відбувалися в останньому десятилітті минулого - на початку нинішньо-

го століття. Перебіг адміністративної реформи характеризується як тривалий і багатоступінчастий процес. Адміністративна реформа не може бути впроваджена раз і назавжди, а тому кожний новий її етап повинен відповідати вимогам часу.

Адміністративне реформування в Україні доцільно поділити на чотири етапи:

- 1991-1996 рр. - становлення вітчизняної адміністративної системи, що завершилося прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р.;

- 1996-2004 рр. - розроблення концептуальних засад адміністративної реформи відповідно до прийнятої Конституції України та суперечливий процес їх практичної реалізації;

- 2005-2009 рр. - перехідний етап адміністративних перетворень, що включає зміни, зумовлені прийняттям нової редакції Конституції України, підготовку нової Концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації в Україні), адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, функціональне обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- 2010 - по цей час - новий етап адміністративної реформи, що включає оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, реформування державної служби та місцевих органів виконавчої влади, системи надання адміністративних послуг, підготовку адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування та служби в органах місцевого самоврядування.

Процес становлення вітчизняної адміністративної системи розпочався навесні 1991 р., коли було утворено Кабінет Міністрів України, який отримав статус найвищого органу державного управління, призначено нових членів уряду та сформовано урядовий апарат. Разом з тим невдовзі було введено посаду Президента України, який проголошувався главою виконавчої влади. Право визначати основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики належало парламенту. Інший напрям адміністративних змін стосувався системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). На початку 1992 р. було створено 26 міністерств. Основні типові функції міністерств були визначені спеціальним Указом Президента України. У грудні 1990 р. був прийнятий Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Цей закон реалізував ідею "владу радам", що призвело до "суверенізації" місцевих рад. Спричинений цим хаос змусив законодавців вживати певних заходів, і в новій редакції цього закону (березень 1992 р.) ради були обмежені здійсненням функцій місцевого й регіонального самоврядування.

Водночас було створено систему місцевих органів виконавчої влади у вигляді місцевих державних адміністрацій (МДА). Утворення МДА структурно завершило формування нової системи виконавчої влади. Зазначені перетворення призвели до формування на початок 1996 р. трирівневої системи органів виконавчої влади, яка досить чітко відповідала моделі президентської республіки. Разом з тим система містила низку недоліків, що зумовлювало необхідність відповідного вдосконалення. Реформаційні процеси становлення вітчизняної адміністративної системи завершилися з прийняттям у 1996 р. Конституції України, що запровадила президентсько-парламентську форму правління.

Зміна у 1996 р. конституційної моделі організації системи виконавчої влади зумовила потребу в перетвореннях цієї системи на нових засадах, передусім шляхом прийняття базових законів про уряд, ЦОВВ та МДА.

Основою для проведення адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи". Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 р. № 822.

Концепція передбачала значне підвищення статусу уряду, розширення його владних повноважень та зміцнення позицій відносно Президента України і Верховної Ради України, значне посилення ролі міністерств у формуванні державної політики, чітке виділення та розмежування статусу, повноважень і функцій різних груп органів виконавчої влади, розширення можливостей впливу уряду та ЦОВВ на місцевий рівень виконавчої влади, вдосконалення управлінських процедур тощо.

У цілому Концепція, незважаючи на певні недоліки, передбачала вжиття цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона

торкнулася переважної більшості проблем побудови і функціонування цієї системи і стала документом, який у довгостроковій перспективі визначав державну політику реформування у відповідній сфері. Перетворення на місцевому рівні було здійснено в результаті прийняття в 1997 р. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні та в 1999 р. Закону України "Про місцеві державні адміністрації", які заклали основи організації влади на місцевому рівні.

Після прийняття цих законів Кабінет Міністрів України протягом 1999-2000 рр. послідовно ухвалив низку постанов, спрямованих відповідно до Концепції на підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на регіональному та місцевому рівнях.

Перехідний етап адміністративних перетворень включав зміни, зумовлені прийняттям Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222, підготовку законів про Кабінет Міністрів України та про ЦОВВ, адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, реформи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), а також підготовку нової Концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації). Важливе значення для розвитку адміністративної реформи впродовж цього періоду мали такі акти законодавства: Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1 та її нова редакція, схвалена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2006 р. № 90, Регламент Кабінету Міністрів, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 18 липня 2007 р. № 950, Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 2 липня 2008 р., два закони України "Про Кабінет Міністрів України" № 514 від 21 грудня 2006 р. та № 279 від 16 травня 2008 р., Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена на засіданні Уряду 29 липня 2009 р. № 900, а також інші акти.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, основні положення якої затверджені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, вона здійснювалась у кількох напрямках:

Перший - це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні.

Другий - це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління.

Третій - кадрове забезпечення нової системи державного управління.

Четвертий - зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління.

П'ятий - наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Зазначена реформа в Україні планувалася, насамперед, як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління, розвиток місцевого самоврядування, створення необхідних умов для задоволення інтересів, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак через законодавчу невизначеність та неузгодженість реформи, започатковані у 1998 р., не були завершені. За період здійснення Концепції адміністративної реформи в Україні на її реалізацію було прийнято понад 90 нормативно-правових документів, розроблено чимало інших концепцій і програм, спрямованих на реалізацію її основних положень, у тому числі й щодо реформування публічної служби. Однак доводиться констатувати, що очікуваного результату в здійсненні адміністративної реформи в цілому і в реформуванні державної служби та служби в органах місцевого самоврядування зокрема повною мірою досягти не вдалося: майже щодо всіх задекларованих цілей адміністративної реформи було отримано лише часткові результати, а основні її положення виконано лише на 30%.

Саме тому в 2010 р. Президентом України було започатковано новий етап адміністративної реформи, основні напрями якого передбачають:

1) оптимізацію форм державного управління як ефективного алгоритму поділу центральної влади за базовим принципом: "сильний президент - сильний уряд - сильний парламент". Президент України у цьому разі здійснює загальне політичне керівництво, прем'єр-міністр - ефективне управління економікою, а парламент є інститутом узгодження позицій основних політичних гравців;

2) стабілізацію політичної системи України на основі політичних компромісів та ефективного функціонування механізмів консолідованої демократії, створення умов для досягнення суспільного консенсусу щодо історичних та стратегічних орієнтирів, підвищення рівня конкурентоспроможності України на шляху демократичного розвитку та державного будівництва, подолання системи внутрішньополітичних загроз національній безпеці України. Відповідні інституціональні заходи мають здійснюватися в такій послідовності: аналіз і коригування органічного законодавства (законів, прийняття яких передбачене Конституцією); оптимізація владної моделі в трикутнику Президент України - Верховна Рада України - Кабінет Міністрів України; реформування виборчої системи; судова реформа; реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа.

Одним із пріоритетних напрямів здійснення реформи публічної адміністрації є реформування Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що передбачає, передусім, забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, вдосконалення системи та структури центральних органів виконавчої влади шляхом перегляду їх статусу, кількісного складу, уточнення функцій центральних органів виконавчої влади, підвищення відповідальності органів державної влади за виконання покладених на них функцій, посилення контролю громадськості за їх діяльністю.

Прийняття Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. № 1085 можна вважати початком нового етапу адміністративної реформи. Відповідно до цього Указу оптимізовано систему й структуру органів виконавчої влади на центральному рівні і, таким чином, усунуто конфлікт функцій та дублювання, запроваджено європейський підхід та чітко визначено зони відповідальності: міністерство формує державну політику й розробляє нормативно-правові акти, державна служба надає послуги, державна інспекція забезпечує контроль та нагляд, державне агентство керує майном. Унаслідок цього кількість центральних органів виконавчої влади зменшилась зі 111 до 74, було затверджено нові Положення про центральні органи виконавчої влади. Реформовано також систему прийняття урядових рішень, зокрема внесено зміни до Закону України "Про Кабінет Міністрів України", кількість членів КМУ зменшено з 36 до 17, наполовину скорочено Секретаріат КМУ, ліквідовано урядові комітети, скорочено кількість заступників міністрів та керівників центральних органів виконавчої влади з 5-10 до 2-3; у міністерствах запроваджено посаду заступника міністра - керівника апарату, який має статус державного службовця. В контексті вдосконалення системи контролю і нагляду кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11, триває вдосконалення системи технічного регулювання та механізму контролю. Ідеологічною основою реформування публічної адміністрації повинно стати подальше впровадження доктрини адміністративних послуг, відповідно до якої громадяни у відносинах з публічною адміністрацією є не прохачами, а споживачами послуг, які вона надає.

У цьому напрямі було прийнято низку важливих актів законодавства, зокрема Кодекс адміністративного судочинства України, закони України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI, "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, "Про адміністративні послуги" від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, Податковий кодекс України та ін.

Важливим напрямом здійснення адміністративної реформи є реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування їх повноважень, посилення ролі місцевого самоврядування, удосконалення адміністративно-територіального устрою та реформування інституту державної служби й служби в органах місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають вирішувати весь комплекс питань місцевого розвитку, забезпечуватися достатніми фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами. Такі органи мають бути спроможними надавати відповідно до законодавства якісні публічні послуги населенню та бути підзвітними і підконтрольними територіальній громаді і органам виконавчої влади в частині виконання ними делегованих повноважень. З цією метою розроблено проекти законів України "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про об'єднання територіальних громад".

Оскільки більшість економічних та соціальних реформ проводиться силами державних службовців, триває реформування самої державної служби. Складовими модернізації державної служби в рамках проведення адміністративної реформи є:

- модернізація її організаційних структур;

- інституціалізація вищого корпусу державної служби;
- створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби;
- запровадження моніторингу конкурентоспроможності державної служби та державного службовця;
- формування позитивного іміджу державної служби за рахунок переорієнтації послуг на потреби громадян;
- удосконалення підходів до управління персоналом на основі розроблених компетенцій;
- модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців,
- створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби;
- наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби;
- інновацізація функцій державної служби;
- реалізація стратегічних завдань щодо запобігання та протидії корупції в державній службі.

Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769 створено Національне агентство України з питань державної служби, прийнято нову редакцію Закону "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI та низку нормативно-правових документів, спрямованих на його реалізацію. З метою підвищення ефективності підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та реформування Національної академії державного управління Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки.

Важливим напрямом проведення адміністративної реформи в державній службі є модернізація кадрового забезпечення шляхом вирішення питання кадрової конкуренції; підвищення посадової відповідальності; вдосконалення професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців, форм підготовки та підвищення кваліфікації в умовах жорсткої економії бюджетних ресурсів; переорієнтації послуг державної служби на потреби громадян.

Важливим чинником реформування публічної адміністрації є запровадження ефективного судового, парламентського та громадського контролю за її діяльністю.

Очікувані результати реформування публічної адміністрації полягають у тому, що: реформування дасть можливість упровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, надавати велику кількість якісних управлінських та адміністративних послуг громадянам, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу та утвердити партнерські відносини між державою та громадянами.

Критерієм ефективності проведення реформи, наближення функціонування публічної адміністрації до європейських стандартів належного врядування має бути підвищення рівня життя українських громадян. Інтегрованим показником ефективності реформування публічної адміністрації має бути рівень довіри громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та його стабільне підвищення.

Таким чином, адміністративна реформа в Україні започаткована в останньому десятилітті минулого - на початку нинішнього століття. Перебіг адміністративної реформи характеризується як тривалий і багатоетапний процес. Метою адміністративної реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам. Критерієм ефективності проведення адміністративної реформи, наближення функціонування публічної адміністрації до європейських стандартів належного врядування має бути підвищення рівня добробуту українських громадян.

10.6. Основні шляхи розвитку вітчизняної системи державної служби

Державна служба є ключовим елементом державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і

сталий розвиток країни. У Радянському Союзі державної служби не існувало, службовці наймалися за договором трудового найму. У незалежній Україні процес становлення якісно нового інституту державної служби розпочався з прийняттям 16 грудня 1993 р. Закону України "Про державну службу".

За цей час з метою розвитку інституту державної служби створено розгалужену нормативно-правову базу, яка включає близько 1 тис. нормативно-правових актів. На розвиток основних положень Закону України "Про державну службу" та нормативної бази щодо організації державної служби відразу ж було прийнято низку указів Президента України: "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій" від 19 травня 1995 р., "Про положення про Раду по роботі з кадрами" від 24 липня 1995 р., "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р. та постанов Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України" від 8 вересня 1994 р., "Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби" від 19 грудня 1994 р., "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування" від 4 березня 1995 р., "Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади" від 28 липня 1995 р., "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" від 4 жовтня 1995 р., "Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій" від 19 лютого 1996 р., "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" від 2 серпня 1996 р., "Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади" від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України "Про державну службу".

З 1998 р., після визнання необхідності проведення в Україні адміністративної реформи, постало питання про одночасне реформування й державної служби. Згідно з Концепцією адміністративної реформи передбачалося розробити і впровадити класифікацію державних органів і посад державних службовців. Планувалося виділити і законодавчо закріпити такі основні типи державних посад: політичні, патронатні, адміністративні.

Починаючи з 2000 р. процес удосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби значно активізувався. Було прийнято Указ "Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України" від 21 березня 2000 р., яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів щодо її впровадження, аналізу і можливого коригування дій; розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, кадрового забезпечення державної служби та державних підприємств, установ, організацій; аналіз взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації кадрової політики та з питань державної служби, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності цієї роботи та низка завдань щодо державного забезпечення кадрової політики.

Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента України "Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні" від 20 лютого 2006 р., згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність зі світовими нормами. За останні роки було прийнято ще низку важливих нормативних актів, серед яких слід назвати Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки та ін. ключовою ідеєю яких було визначено реформування державної служби з метою її наближення до світових демократичних зразків.

Система органів державної влади потребувала подальших кардинальних змін та чіткого нормативного впорядкування. З цією метою на виконання указів Президента України від 5 березня 2004 р. № 278 "Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу" та від 15 квітня 2005 р. № 658 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 14 березня 2005 р. "Про засади реформування системи центральних органів вико-

навчої влади" рішенням уряду була створена Координаційна рада з питань проведення функціонального обстеження ЦОВВ на чолі з Міністром Кабінету Міністрів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2006 р. № 570-р). З метою проведення функціонального обстеження системи виконавчої влади було розроблено і затверджено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади (наказ Голодержслужби України від 29 липня 2005 р. № 189, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 17 серпня 2005 р. за № 901/11181), проведено перше засідання зазначеної вище Координаційної ради, рішенням якої було визначено графік проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади у 2007 р. Утвореними робочими групами у всіх міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади із залученням фахівців та незалежних експертів з питань проведення функціонального обстеження узагальнено дані щодо їх функціонального навантаження, вивчено дублювання та надлишковість функцій. Фактично вперше здійснено комплексне дослідження всієї системи центральних органів виконавчої влади, її функцій та повноважень. Упродовж 2008-2009 рр. було проведено комплексне горизонтальне функціональне обстеження органів виконавчої влади. На основі аналізу нормативно-правової бази України (закони та кодекси України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, декрети Кабінету Міністрів України та накази центральних органів виконавчої влади) та проведених консультацій з центральними органами виконавчої влади був сформований Реєстр державних функцій центральних та місцевих органів виконавчої влади, який налічував понад 10 тис. функцій, серед яких визначено надлишкові, виявлено дублювання функцій або їх нестачу. На основі реєстру розроблено пропозиції щодо впорядкування системи та структури центральних органів виконавчої влади; затверджено Положення про Реєстр державних, у тому числі адміністративних послуг, що є інноваційним інструментом покращення системи надання державних послуг на всіх рівнях; оптимізовано систему ЦОВВ, оскільки вона є структурною основою для адміністративної реформи в цілому й реформування державної служби зокрема, виявляє резерви для суттєвого скорочення видатків на управління, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольних-наглядових функцій та дерегуляції; затверджено нову структуру Секретаріату Кабінету Міністрів України.

За роки незалежності в Україні в основному сформовано інститут державної служби, в якому на перше січня 2012 р. працювало 268104 особи. Це є найбільшим здобутком у розвитку державного управління за період, що минув. Такий інститут у своїх основних структурних і функціональних показниках загалом відповідає уявленню про те, яким він повинен бути у демократичній державі. Однак якщо загальну конструкцію системи державної служби в Україні можна вважати задовільною, то процеси всередині, якість, результативність та ефективність роботи, рівень її прозорості задовільними вважатися не можуть. Необхідність реформування державної служби спричинена недостатньою здатністю державної служби ефективно виконувати зобов'язання держави перед суспільством, що визначено Конституцією України.

Процеси реформування й модернізації державної служби, що відбуваються на сучасному етапі державотворення, зумовлені необхідністю створення професійної, стабільної, високоефективної й авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення, спроможної надавати якісні адміністративні послуги населенню, користуватися його довірою й повагою.

Мета реформування державної служби - створення професійної, політично нейтральної, ефективною, відповідальною та авторитетною державною службою, спроможною забезпечити підготовку пропозицій щодо формування державної політики й надання якісних адміністративних послуг.

Сьогодні система державної служби є ще недостатньо ефективною й не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти врядування. Причинами неефективності системи державної служби є: недостатня прозорість системи управління персоналом на державній службі та пов'язана із цим проблема корупції державних службовців; недостатня професійна та соціальна захищеність статусу державних службовців; низька інституційна спроможність кадрових служб, зумовлена неможливістю виконання ними провідної ролі у питаннях управління персоналом; відсутність механізму ротації персоналу на посадах державних службовців та умов для постійного професійного розвитку без відриву від роботи; відсутність єдиних засад стратегічного планування діяльності державних органів з орієнта-

цією на досягнення очікуваних результатів; недостатня якість та доступність державних послуг фізичним та юридичним особам, що посилює негативне сприйняття всієї системи державної служби та державного управління; формальність використання (недієвість) процедур оцінювання діяльності державних службовців та слабкий їх вплив на проходження державної служби й підвищення результативності діяльності державних службовців, відсутність єдиних критеріїв оцінювання; неефективність класифікації посад державних службовців, що не відображає відмінності у роботі державних службовців, і отже, спричиняє невідповідності у оплаті їх праці та ін.

Заходи щодо усунення зазначених причин було визначено вже в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні. З метою вирішення наявних проблем було схвалено Концепцію формування та розвитку вищого корпусу державної служби.

Важливим заходом щодо правового забезпечення реформування державної служби було прийняття впродовж 2010-2012 рр. законів України: "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про засади запобігання і протидії корупції" та "Про адміністративні послуги"; указів Президента України: "Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади", "Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки", "Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації", якими визначено основні напрями формування й реалізації державної кадрової політики на довгострокову перспективу та засади формування Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" шляхом реалізації програми підбору та підготовки (перепідготовки) кадрів державної служби; "Питання управління державною службою в Україні", яким створено Національне агентство України з питань державної служби, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби; "Питання Національної академії державного управління при Президентові України", яким затверджена Концепція реформування НАДУ та її перетворення на сучасний центр підготовки і перепідготовки кадрів; розробка та схвалення низки інших нормативно-правових актів, які врегульовують низку проблемних питань функціонування державної служби.

Актуальність питання правового забезпечення державної служби сьогодні підвищилася після прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який набуває чинності з 1 січня 2014 р. і спрямований на зміщення акцентів з "управління" на "надання послуг" населенню. Цей Закон передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому в Україні 2012 рік було проголошено роком комплексного реформування державної служби. На цей рік припав основний етап розробки механізмів реформування державної служби, базою якого є нова редакція Закону України "Про державну службу".

З метою імплементації нового Закону України "Про державну службу" Кабінет Міністрів України затвердив низку актів, зокрема: Порядок присвоєння рангів державним службовцям та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями; Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток; Порядок обчислення стажу державної служби; Порядок та умови визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця; Національним агентством України з питань державної служби розроблено низку підзаконних актів, зокрема: Типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальні вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади; Типове положення про службу персоналу; Типовий порядок проведення конкурсу; Типові правила внутрішнього службового розпорядку; Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; Порядок стажування державних службовців; Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців та ін. У процесі реформи потребуватиме перегляду та внесення змін низка інших законів та підзаконних нормативних актів.

Реалізація положень зазначених вище нормативно-правових документів дасть можливість здійснити: перехід до нової класифікації посад державних службовців; запровадження профілів професійної компетентності посад державних службовців; розробку нових підходів до прий-

няття на посади державних службовців, просування по службі та ротації кадрів; розмежування в державних органах посад працівників, які виконують функції з обслуговування, та службовців; реформування Національної академії державного управління при Президентові України для посилення її провідної ролі в загальнонаціональній системі професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, реалізації завдань державотворення; розроблення концепції оцінки якості підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади; врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на державній службі; формування позитивного іміджу державного службовця та залучення обдарованої молоді на державну службу; застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у системі державної служби; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу державної служби; підвищення мотивації й оплати праці державних службовців тощо.

Новий Закон України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, який відтерміновано і набуде чинності з 1 січня 2014 р., визначає принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу. Закон спрямований на зміщення акцентів з "управління" на "надання послуг" населенню і передбачає суттєву зміну системи державної служби, зокрема підходів до визначення посад, процедур і процесів проходження державної служби та вимагає їх нормативно-правового врегулювання. Саме тому в Україні 2012 рік було проголошено роком комплексного реформування державної служби. На цей рік припав основний етап розробки механізмів реформування державної служби, базою якого є нова редакція Закону України "Про державну службу".

Прийняття в найближчій перспективі нової редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу посадових осіб місцевого самоврядування. Вжиття запропонованих заходів дасть змогу забезпечити більш сприятливі умови для підвищення професійної компетентності персоналу у сфері публічної служби, створити "критичну масу" висококваліфікованих і ефективних управлінців, здійснити реформування публічної служби в контексті адміністративної реформи.

Трансформаційні процеси в рамках модернізації державної служби умовно можна поділити на три етапи:

1) **законодавче закріплення нових підходів до державної служби**, модернізація організаційних структур системи державної служби, запровадження нових стандартів та процедур діяльності; інституціалізація вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби (2011-2012 рр.);

2) **формування позитивного іміджу державної служби**; посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів формування, реалізації та моніторингу державної політики у відповідних сферах; удосконалення підходів до управління персоналом на основі поліфункціонального підходу; розвиток єдиної інформаційної інфраструктури державної служби; модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на основі кластеризації програм підготовки державних службовців, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби (2012-2013 рр.).

3) **наближення держави до статусу сервісної** завдяки якісним змінам у системі державної служби: компетенції державного службовця відповідають європейським стандартам; вищий корпус державної служби забезпечує ефективне впровадження реформ; процеси управління персоналом побудовані на основі компетенцій; стандарти діяльності державних службовців наближені до кращих світових практик; урядовим інструментом професійного менеджменту стає е-урядування (2014-2015 рр.).

Ці процеси відображають європейський вектор розвитку державної служби відповідно до низки нормативно-правових, прогнозно-планових документів: Угоди про партнерство між Україною і Європейським співтовариством від 14 червня 1994 р., Указу Президента України "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 27 вересня 2011 року № 929/2011, Кон-

цепції адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу (Указ Президента України від 5 березня 2004 р.), Закону України від 18 березня 2004 р. "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу", Проекту ЄС "Східне партнерство", в рамках якого беруть участь 6 країн Східної Європи: Україна, Молдавія, Білорусія, Грузія, Вірменія та Азербайджан, дотримання стандартів системи управління якістю в рамках реалізації Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001 (Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614); розбудови конкурентоспроможного, ноосферизованого суспільства в рамках реалізації Державної програми забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції на 2007-2015 роки, яка акцентує увагу на необхідності забезпечення інноваційної складової розвитку державної служби.

Стосовно формування державної служби європейського типу слід зазначити, що в європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та державної служби, проте існують загальновизнані принципи для державних служб усіх країн-членів ЄС і які утворюють так званий європейський адміністративний простір. Ці принципи відображені в законодавстві всіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування розвиток та реформування державної служби мають передбачати:

- удосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- забезпечення політичної нейтральності державних службовців у процесі виконання ними своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності;
- регламентування порядку надання державних послуг;
- удосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізації державної служби, вдосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців у країнах-членах ЄС.

Реформування служби в органах місцевого самоврядування необхідно будувати на тих самих принципах, здійснювати в тих самих напрямках, що й реформування державної служби, але з урахуванням її особливостей. Прийняття в новій редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцевого самоврядування, забезпечити формування патріотичного, професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Ефективність державної служби визначається сумою позитивно отриманих ефектів. Ефект можна трактувати з двох боків: по-перше, як різницю між результатами і витратами, які свідчать про позитивні результати управлінського процесу; по-друге, як здатність отриманих результатів задовольняти реальні потреби суспільства.

У контексті підвищення ефективності функціонування державної служби має йтися про інноватизацію інструментарію оцінювання економічності, ефективності, результативності функціонування інститутів державної служби шляхом: активного використання інструментарію адміністративного аудиту, адміністративного та стратегічного контролінгу, діагностики конкурентоспроможності, вертикальних, горизонтальних системних функціональних обстежень.

У рамках створення моделі публічного управління європейського зразка в державній службі необхідно вирішити питання:

- упорядкування публічно-владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та надання публічних послуг;
- закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування;

- забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби щодо регулярного підвищення кваліфікації, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмій та вдосконалення основних компетенцій;
- застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади та органах місцевого самоврядування відповідно до вимог п. 4 ст. 7 Конвенції ООН протидії корупції, Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р.;
- використання технологій управлінського лідерства, репутаційного менеджменту, стратегічного партнерства.

Комплексне реформування державної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну й ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

Таким чином, в Україні становлення якісно нового інституту державної служби розпочалося після прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України "Про державну службу". З метою розвитку вітчизняної системи державної служби було створено розгалужену нормативно-правову базу, яка включає близько 1 тис. нормативно-правових актів. Основними напрямками розвитку вітчизняної державної служби є: законодавче закріплення нових підходів до управління та функціонування державної служби; формування позитивного іміджу державної служби шляхом посилення інституційної спроможності центральних та місцевих органів виконавчої влади у відповідних сферах державного управління; вдосконалення підходів до управління персоналом; наближення держави до статусу сервісної.

Запитання для самоперевірки до розділу 10

1. На яких принципах побудований Європейський адміністративний простір?
2. Що розуміють під відповідальністю в європейській практиці?
3. Назвіть 6 ключових сфер державного управління, для яких організація SIGMA розробила низку показників оцінки.
4. Який спектр питань у розрізі шести базових показників використовується SIGMA для оцінювання державної служби на відповідність європейській практиці?
5. Що розуміють під компетентністю у європейській державній службі?
6. Які принципи діяльності органів державної служби відображені в законодавстві всіх країн-членів ЄС?
7. У чому полягають мета, завдання і зміст адміністративної реформи? Виокремте її переваги і недоліки?
8. Які напрями здійснення адміністративної реформи в Україні?
9. Як вплинула адміністративна реформа на державну службу?
10. Назвіть переваги і недоліки розвитку вітчизняної системи державної служби.
11. Які напрями модернізації національної моделі державної служби доцільно реалізувати в рамках створення моделі публічного управління європейського зразка в державній службі?
12. Які нормативно-правові акти прийнято з метою імплементації нового Закону України "Про державну службу" від 17 листопада 2011 р.?

Завдання для самостійної роботи до розділу 10

1. Складіть порівняльну таблицю двох державних служб країн Європи і дайте їх оцінку з урахуванням пріоритетів відповідності, які представлені SIGMA.
2. Проаналізуйте сучасний стан розвитку державної служби на основі зауважень SIGMA.
3. На конкретному прикладі діяльності органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування проаналізуйте нормативно-правове забезпечення його функціонування

та внесіть пропозиції щодо його вдосконалення відповідно до завдань та етапів проведення адміністративної реформи.

4. З метою узагальнення досвіду розвитку вітчизняної системи державної служби визначте переваги і недоліки цього досвіду й основні шляхи реформування державної служби.

Напрями магістерських робіт до розділу 10

1. Аналіз чинного законодавства України на відповідність вимогам до державної служби в адміністративному просторі ЄС.

2. Модернізація державної служби в контексті здійснення адміністративної реформи в Україні.

3. Організаційно-правові засади здійснення в Україні адміністративної реформи.

4. Вітчизняний досвід розвитку державної служби в Україні.

5. Функціональне обстеження як інструмент оцінювання ефективності державної служби.

Список використаних джерел до розділу 10

1. Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010-2014 [Електронний ресурс] // Рекомендації "круглого столу" Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, 23 листоп. 2010 р. - Режим доступу : http://www.niss.niisp.org/public/File/2010_table/1123n_rek.pdf

2. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. - К., 2003. - 322 с.

3. Адміністративна реформа стартувала // Уряд. кур'єр. - 2010. - 11 груд. - № 233. - С. 1-2.

4. Адміністративна реформа: історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. - К. : Факт, 2002. - 100 с.

5. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. - К. : Вид-во "Ін-т трансформації сусп-ва", 2007. - 288 с.

6. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.

7. *Валевський О.* Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації : аналіт. доп. / О. Валевський, С. Конончук. - К. : УНЦПД, 2003. - 108 с.

8. *Галуцько В. В.* Напрями адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // ФП. - 2011. - № 1. - С. 199-205. - Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/.../11gvvrv

9. *Гончарук Н. Т.* Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. - 343 с.

10. *Гончарук Н. Т.* Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи / Н. Т. Гончарук // Грані. - 2012. - № 11. - С. 11-22.

11. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. - 352 с.

12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. кол. : С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. - 2011. - 524 с.

13. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / [В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, С. О. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 172 с.

14. Європейські принципи державного управління [Електронний ресурс] / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с. - Режим доступу : <http://www.oecd.org/document>

15. *Желюк Т. Л.* Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. - К. : ВД "Професіонал", 2005. - С. 278-299.

16. Желюк Т. Л. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України / Т. Л. Желюк // Публічне управління в країнах Центральної та Східної Європи : зб. матеріалів доп. за Наук.-практ. конф. з міжнар. участю в рамках Третіх регіон. та муніцип. читань, 22 жовт. 2012 р., АР Крим, м. Форос. - Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2012. - С. 22-28.
17. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / уклад. В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2009. - 104 с.
18. Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.minjst.gov.ua/0/041
19. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : схвалена Указом Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. - Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua>
20. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К. : [б. в.], 1998. - 61 с.
21. Концепція реформування Національної академії державного управління при Президенті України [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110/2011. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.html?PrintVersion>
22. Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листоп. 2011 р. № 1198-р. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>
23. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні : схвалена Указом Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
24. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / С. Кравченко // Вісн. держ. служби України. - 2008. - № 1. - С. 58-65.
25. Лозниця В. С. Психологія менеджменту / В. С. Лозниця. - К. : ТОВ "УВПК", 2001. - 227 с.
26. Мельниченко В. Розмежування політичних і адміністративних посад як чинник стабілізації державного управління [Електронний ресурс] / В. Мельниченко // Вісн. держ. служби. - 2001. - № 4. - Режим доступу : nads.gov.ua/.../article
27. Михненко А. М. Лідерство та управлінська еліта : навч. посіб. / А. М. Михненко, Н. Т. Гончарук, Е. М. Макаренко. - К. : НАДУ, 2011. - 292 с.
28. Нижник Н. Р. Правове забезпечення державної служби в Україні / Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 листоп. 2012 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. - С. 7-11.
29. Питання реформування Національної академії державного управління при Президенті України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2011 р. № 1110/2011. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/dokuments/14263.htmlPrintVersion>
30. Питання управління державною службою в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13815.html>
31. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка.] - К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. - 396 с.
32. Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 трав. 2009 р. № 532. - Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
33. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (з Експертною доповіддю НІСД "Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації") / уклад. А. В. Єрмолаєв. - К. : НІСД, 2010. - 128 с.
34. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>

35. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 2 жовт. 1997 р. № 1089 // Уряд. кур'єр . - 1997. - 9 жовт.
36. Про державну службу : Закон України № 3723-XII від 16 груд. 1993 р. // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 1. - С. 9-28.
37. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
38. Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Президента України від 9 верес. 2011 р. № 277/2011-рп. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
39. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
40. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 1995 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
41. Про затвердження Положення про Українську Академію державного управління та її загальні структури [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 2 серп. 1995 р. № 682/95. - Режим доступу : www.president.gov.ua
42. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 берез. 1995 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24. - Ст. 1004.
43. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серп. 1996 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
44. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381. - Режим доступу : www.president.gov.ua
45. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98&p=1293166365589586>
46. Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лип. 1995 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
47. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
48. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>
49. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
50. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України : Указ Президента України від 21 берез. 2000 р. // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 12. - Ст. 451.
51. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 2800/97-ВР. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
52. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст.190.
53. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
54. Про питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січ. 2000 р. № 88 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 4. - С. 16-17.
55. Про положення про Раду по роботі з кадрами [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 лип. 1995 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

56. Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 груд. 1994 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
57. Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серп. 1996 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
58. Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>
59. Про Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
60. Про систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 30 трав. 1995 р. № 398 // Вісн. держ. служби України. - 1995. - № 2. - С. 30-31.
61. Про склад Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 груд 1999 р. № 1574. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
62. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175.
63. Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2016 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 2012. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
64. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. // Вісн. держ. служби України. - 2000. - № 1. - С. 6-13.
65. Про структуру Секретаріату Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2010 р. № 1151. - Режим доступу : [http // www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
66. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 7. - С. 167.
67. Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листоп. 2010 р. № 2113-р. - Режим доступу : [http // www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
68. Про управління державною службою [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 2 квіт. 1994 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
69. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
70. Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лют. 1996 р. - Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>. - Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
71. Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345 // Уряд. кур'єр. - 2001. - 31 трав.
72. Психологія менеджмента / под ред. Г. С. Никифорова. - 2-е изд., доп. и перераб. - СПб. : Питер, 2004. - 639 с.
73. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2010. - 400 с.
74. *Серьогін С.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. - 456 с.
75. Системи державної служби в Європі - п'ятнадцять країн (Civil services in the Europe of the Fifteen) / Боссарт та ін. (BOSSAERT et al). - Маастрихт : [б. в.], 2001. - С. 29-31; 97-99; 229-232.
76. *Стельмащук А. С.* Особливості розвитку інституту державної служби в зарубіжних країнах / А. С. Стельмащук // Економіка та держава. - 2012. - № 4. - С. 125-129.

77. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу [Електронний ресурс] / [Я. А. Жаліло, О. В. Литвиненко, О. С. Бабанін та ін.] ; кер. авт. кол. А. В. Єрмолаєв. - К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2010. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/191>

78. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 // SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2007. - 248 с.

79. *Boyatzis R. S. The competent management: a model for effective performance* / R. S. Boyatzis. - New York : Wiley, 1982. - 183 p.

80. *European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No. 27.* - Paris : OECD, 1998.

81. *Fletcher S. Analysing competence: tools and techniques for analyzing jobs, roles and functions* / S. Fletcher. - London : Kogan Page. - 1997. - 213 p.

Авторський колектив:

ПЕРЕДМОВА:

Ю.В.Ковбасюк.

РОЗДІЛ 1. Теоретичні основи державної служби:

Ю.В.Ковбасюк, О.Ю.Оболенський, М.М.Білинська, С.М.Серьогін, Н.А.Липовська, В.В.Толкованов, І.Г.Сурай.

РОЗДІЛ 2. Методологічні основи державної служби:

О.Ю.Оболенський, О.Ю.Амосов, Ю.П.Сурмін, В.С.Загорський, С.М.Коник, Ю.С.Грисюк, С.Ю.Лукін, О.М.Висоцька, І.В.Едгарова.

РОЗДІЛ 3. Історія державної служби: український контекст:

С.М.Серьогін, С.М.Коник, С.О.Борисевич, Є.І.Бородін, Д.І.Дзвінчук, Л.Л.Прокопенко, О.Л.Олійник, В.М.Сороко.

РОЗДІЛ 4. Правові та організаційні основи державної служби:

М.М.Білинська, О.Ю.Оболенський, С.М.Серьогін, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовська, І.В.Шпекторенко, В.М.Сороко, І.Г.Сурай, Т.Ю.Вітко, А.В.Мазак, І.І.Шпітун.

РОЗДІЛ 5. Державна кадрова політика в системі державної служби:

К.О.Ващенко, М.М.Білинська, О.Ю.Оболенський, Н.Т.Гончарук, М.М.Іжа, В.М.Мартиненко, В.В.Комаровський, В.М.Сороко, В.А.Яценко.

РОЗДІЛ 6. Гендерні аспекти кадрової політики:

М.М.Білинська, Н.В.Грицяк, Л.О.Воронько, О.Л.Євмешкіна.

РОЗДІЛ 7. Професіоналізація державної служби:

В.А.Гошовська, О.Ю.Амосов, Н.Л.Гавкалова, Л.І.Даниленко, О.Ю.Оболенський, В.А.Грабовський, У.С.Мустафаєва.

РОЗДІЛ 8. Запобігання та протидія корупційним проявам у системі державної служби:

О.Ю.Оболенський, О.Я.Прохоренко, С.М.Серьогін, А.А.Попок, В.А.Ландсман.

РОЗДІЛ 9. Сучасні зарубіжні моделі організації державної служби:

С.М.Серьогін, О.Ю.Оболенський, В.І.Шарий, Л.Л.Прокопенко, Д.Ч.Іманбердієв, Г.О.Дутчак, В.О.Чмига, І.І.Шпітун, Х.М.Дейнега.

РОЗДІЛ 10. Європейські стандарти публічної служби та модернізація системи державної служби України:

Ю.В.Ковбасюк, С.М.Серьогін, О.Ю.Оболенський, Н.Т.Гончарук, В.М.Сороко, В.В.Толкованов, М.В.Канавець, А.П.Рачинський.

Навчальне видання

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 1

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори : *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічні редактори : *Н. Ю. Копайгора, О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.12.2012.
Формат 60 x 84/8. Обл.-вид. арк. 36,94. Ум.-друк. арк. 43,24.
Тираж 100 пр.

Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

ФОП Рудь Н.О.
Свідоцтво про державну реєстрацію: В01 № 448591.
Номер запису про включення до ЄДР: 2 065 017 0000 007551