МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему

«Механізми захисту українського суспільства від непрофесіаналізму в системі публічного управління»

на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Данило МАКУХА
(підпис)

Виконав: здобувач вищої освіти,
гр. ПУДМ-61
Данило МАКУХА

Керівник: к.ю.н.,
Роза ВІНЕЦЬКА

Рецензент: _____
_____

Київ, 2025

ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
Навчально-науковий інститут менеджменту та підприємництва

Кафедра публічного управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти «Магістр»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри
_____ Ірина АНТИПЕНКО
«31» жовтня 2025 р.

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
Макуха Данило Олександрович

1. Тема роботи «**Механізми захисту українського суспільства від непрофесіаналізму в системі публічного управління»**;
керівник кваліфікаційної роботи – Вінецька Роза Михайлівна, к.ю.н., доцент, затверджені наказом Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій від «30» жовтня 2025 р. № 467.
2. Термін подання кваліфікаційної роботи – «22» грудня 2025 р.
3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи: спеціальна теоретична і методична наукова література; наукові публікації (статті, монографії, дисертаційні дослідження) провідних вітчизняних та закордонних дослідників за темою кваліфікаційної роботи; результати науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні»; нормативно-правові документи; матеріали переддипломної практики.
4. Перелік ілюстративного матеріалу: *презентація*
5. Дата видачі завдання: «27» червня 2025 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Структура роботи, вступ	27.06.2025 – 29.08.2025	Виконано
2.	Розділ І	01.09.2025 – 26.09.2025	Виконано
3.	Розділ ІІ	29.09.2025 – 24.10.2025	Виконано
4.	Розділ ІІІ	27.10.2025 – 28.11.2025	Виконано
5.	Висновки, додатки	01.12.2025 – 12.12.2025	Виконано
6.	Презентація	15.12.2025 – 19.12.2025	Виконано

Здобувач вищої освіти _____ Данило МАКУХА

Керівник
кваліфікаційної роботи _____ Роза ВІНЕЦЬКА

РЕФЕРАТ

Макуха Д.О., Механізми захисту українського суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління: кваліф. Робота на здобуття освіт. Ступеня магістра; спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»; Держ. у-т інформац. комунікац. технолог.; каф. публічного управління та адміністрування; наук. керівник Р.М. Вінецька, к.ю.н., Київ, 2025., 87с.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування механізмів захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління та розробка практичних рекомендацій щодо їх активізації.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування механізмів захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління та розробка практичних рекомендацій щодо їх активізації.

Об'єкт дослідження – непрофесіоналізм в системі публічного управління.

Предмет дослідження – механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління.

Короткий зміст роботи. Рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими; понятійне поле дослідження; нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління; організаційний та фінансовий механізм; інформаційний механізм; фактори впливу на розвиток професіоналізму державних службовців; використання зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління; запровадження нової моделі професіоналізму державних службовців України; активізація механізму громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління.

Ключові слова: система публічного управліня, державні службовці, непрофесіоналізм, механізми захисту від непрофесіоналізму.

ABSTRACT

Makukha D.O., Mechanisms of protecting Ukrainian society from unprofessionalism in the public administration system: qualification work for obtaining a master's degree; specialty 281 «Public Administration and Administration»; State University of Information and Communication Technologies; Department of Public Administration and Administration; scientific supervisor R.M. Vinetska, PhD in Law, Kyiv, 2025., 87p.

The aim of the study is to provide a theoretical justification for mechanisms to protect society from unprofessionalism in the public administration system and to develop practical recommendations for their activation.

The object of research is unprofessionalism in the public administration system.

The subject of the study is the mechanisms for protecting society from unprofessionalism in the public administration system.

Brief summary of the work. Level of scientific research on the topic by foreign and domestic scholars; Conceptual field of research; Regulatory and legal framework for protecting society from unprofessionalism in the public administration system; Organisational and financial mechanism; Information mechanism; Factors influencing the development of professionalism among civil servants; Use of foreign experience to strengthen the protection of society from unprofessionalism in the public administration system; Introduction of a new model of professionalism for civil servants in Ukraine; Activation of the mechanism of public participation in assessing the efficiency and effectiveness of professionals in the public administration system.

Keywords: public administration system, civil servants, unprofessionalism, mechanisms for protection against unprofessionalism.

ЗМІСТ

ВСТУП 6

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 9

1.1. Рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими 9

1.2. Понятійне поле дослідження 13

1.3. Нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління 18

РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ 23

2.1. Організаційний та фінансовий механізм захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління 23

2.2. Інформаційний механізм захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління 29

2.3. Фактори впливу на розвиток професіоналізму державних службовців 34

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 52

3.1. Використання зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління 52

3.2. Запровадження нової моделі професіоналізації державних службовців України 58

3.3. Активізація механізму громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління 66

ВИСНОВКИ 74

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 79

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сьогодні в Україні відбуваються процеси трансформації системи державної служби та перетворення її в систему, яка б мала кращі показники діяльності та краще б реагувала на потреби публічного управління.

Ефективність публічного управління значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, їх ділової активності та моральних якостей. У зв'язку з цим особливо важливого значення набуває питання професоналізму державних службовців в системі органів виконавчої влади України.

У численних працях провідних вітчизняних науковців, присвячених проблематиці державного управління, досліджені окремі напрями взаємовідносин у системі формування ефективного державного управління.

Науковому осмисленню теоретичних і прикладних проблем щодо формування професоналізму державних службовців в системі державного управління в Україні значною мірою сприяли праці учених в галузі державного управління О. Воронька, В. Гошовської, С. Дубенко, В. Лугового, Т. Мотренка, Н. Нижник, Л. Пашко, А. Рачинського, Ю. Розенбаума, С. Серьогіна, В. Сороко, О. Оболенського, В. Яковенко та ін.

В усіх цих роботах провідною є думка про те, що на сучасному етапі розвитку державної служби дослідження та аналіз проблем формування професоналізму державних службовців мають бути підняті на якісно новий рівень.

Складність проблеми формування професоналізму державних службовців персоналу в системі органів виконавчої влади зумовлює потребу в теоретичному її дослідженні і напрацюванні науково обґрунтованих рекомендацій, які були б запроваджені на практиці.

Отже, тема магістерської роботи «Механізми захисту українського суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління» на сьогодні є досить актуальною.

Мета роботи – теоретичне обґрунтування механізмів захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління та розробка практичних рекомендацій щодо їх активізації.

Завдання дослідження*:*

– виначити рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими;

– окреслити понятійне поле дослідження шляхом уточнення та формулювання авторських визначень основних понять;

– проаналізувати нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління;

– охарактеризувати механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління;

– проаналізувати використання зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління;

– запропонувати механізми громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління;

– розробити рекомендації органам публічної влади щодо активізації кадрової політики на основі самоцінності державного службовця-професіонала та інвестування в його особистісно-професійний розвиток.

Об’єкт дослідження – непрофесіоналізм в системі публічного управління.

Предмет дослідження – механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління.

Методи дослідження: обумовлені об’єктом і предметом магістерської роботи. Для розв’язання визначених завдань та досягнення поставленої мети

застосовано комплекс взаємодоповнюючих методів дослідження: історичний (завдяки якому з'ясовано рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими); логіко-семантичний (здійснено аналіз наукових концепцій учених, уточнення та вдосконалення понятійно-категорійного апарату роботи); структурно-функціональний (розглянуто нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління); моделювання (розроблено моделі професіоналізації державних службовців України); порівняльного аналізу (зіставлено зарубіжний досвід щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління в провідних демократичних державах); прогностичний (визначено механізм громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління); логічного узагальнення (розроблено висновки та конкретизовано механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління).

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів основного матеріалу поділених на підрозділи, висновків та списку використаних джерел який налічує 88 найменувань, загальний обсяг роботи становить 87 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими

Відбір осіб на державну службу здійснюється на підставі завдань того чи іншого підрозділу, які поділяються на певні частини, що закріплюються за окремими робочими місцями (посадами). Ці чітко визначені посадові вимоги є критеріями для підбору працівників та оцінки їх діяльності. За такого підходу працівники підбираються на конкретні посади з чітко визначеними і відносно стабільними обов'язками та вимогами до знань, навичок а також психофізіологічних характеристик особи. Чим повніше потенційний кандидат на посаду відповідає всім чітко визначеним критеріям, тим більше в нього шансів зайняти її в процесі конкурсного відбору.

В умовах реформування система державного управління зазначена процедура не може гарантувати ефективності роботи органу в разі зміни певних повноважень чи структурної реорганізації. Тому в процесі вивчення якостей кандидата на посаду, важливо орієнтуватися ще й на наявність у нього певних потенційних здібностей, ділових і професійних якостей, які можна буде ефективно використати для виконання поставлених завдань.

Основними елементами та складовими механізму оцінки професійності державного службовця є такі: соціально обумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [20].

У процесі оцінки слід враховувати соціально-психологічні особливості кожного працівника, пов’язані з його вродженими властивостями як особистості та набутими впродовж роботи внаслідок взаємодії з іншими членами колективу. Кожна із зазначених структур своєрідно впливає на поведінку людини та на її професійну діяльність.

Професійні та ділові якості державних службовців можуть визначатися з урахуванням таких критеріїв: особистісний (активність, комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальний (компетентність, аналітична складова мислення); діловий, пов’язаний з особливостями нервової системи (працездатність, стійкість до стресів) [73].

У кожному випадку визначення цих якостей залежить від вибору місця роботи державними службовцями; ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді; конфліктів; мотивації до зміни роботи; інновацій, що пов’язані зі змінами характеристик трудового середовища; змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; їхніх професійно-кваліфікаційних характеристик [15].

Імідж державної установи формується поступово під впливом різноманітних зовнішніх та внутрішніх факторів. Але вирішальним фактором була, є і буде високопрофесійна, компетентна діяльність кожного службовця не залишається непоміченою. Це негайно стає помітним у зовнішньому середовищі. Всі, кому доводиться звертатись до державної установи особисто чи за телефоном, одразу відмічають, з ким мають справу. Гарні враження про державну установу в цілому швидко стають надбанням громадськості [39, с. 9].

За допомогою різних підходів дослідження науковцями було встановлено, що професійна компетентність є особливою якістю особистості, яка визначає здатність спеціаліста розв’язувати завдання та проблеми, що виникають під час реальної професійної діяльності в органах державної влади з опорою на наявні уміння, знання, навички, особистісні якості,

життєвий досвід, цінності та здібності, що представлені у вигляді сукупностей професійної компетенції [39].

Професійна культура народжується, живе і вдосконалюється лише в процесі людської діяльності. Прагнучи оволодіти якоюсь професією, тобто беручи участь у певному виді трудової діяльності, людина водночас долучається до загальної культури, і завдяки злиттю професіоналізму і загальної культури народжується професійна культура. Тоді як культура праці вже є неодмінною умовою досягнення поставленої мети. А метою всіх адміністративних реформ є створення ефективної системи державного управління, в тому числі і реформування державної служби, створення нових підходів та методик для професійного розвитку самих державних службовців [41].

Входження особистості в соціальні відносини можливе лише завдяки участі у трудовій діяльності та через професійну культуру.

Процес професіоналізації розглядається як стан або ступінь розвитку здібностей і професійних якостей людини в процесі її трудової діяльності. Професійні відносини, у поєднанні з якістю виконання функціональних обов’язків, формують професійну культуру державного службовця. Вона проявляє себе як культура трудових відносин, відповідальність за доручену справу, повага до колег по роботі, і головне – є якісним індикатором ставлення людини до праці, згустка культури спілкування та загальної культури [38, с. 71].

Остаточним результатом, згідно з яким оцінюють рівень професіоналізму, є не тільки досконало виконане професійне завдання, успішна реалізація цілей, ідей, методів і засобів, які знайшли своє втілення в красі, добропорядності, корисності предметів і речей, а насамперед в моральному спрямуванні діяльності, в поєднанні професіоналізму з загальнолюдськими етичними вимогами і нормами. Тому при наборі кандидатів на посади державних службовців обов’язково слід враховувати елементи та складові оцінки професіоналізму кандидата, такий як

особистісний – комунікація, мотивація, активність, вміння приймати правильні рішення, інтелектуальний − аналітична складова мислення, компетентність, діловий − стійкість до стресів, працездатність [26, с. 4].

Набір цих якостей, на думку О. Базарної, може залежати від вибору місця роботи державного службовця, робочих ситуацій, зміни характеру трудового середовища, інновацій, конфліктів, мотивацій, знань і навичок наявної професії кандидата. Для сучасного державного службовця власна політична компетентність та моральна легітимність мають бути складовими в розумінні природи сучасних політичних та суспільно-організаційних функцій держави [4].

Сучасні вимоги до апарату державного управління − це передусім вимоги до його кадрів. Нині від управлінських кадрів очікують високої громадянської зрілості, глибоких фахових знань, здатності забезпечити предметність, конкретність й оперативність в управлінні, тобто високого професіоналізму. Адже загальновідомо, що моральна атмосфера суспільства потерпає через грубе бюрократичне всесилля, корисливість, протекціонізм і корупцію. Ми переживаємо епоху, в котрій політика ніяк не може очиститись від бруду. З'являється дедалі більше людей, які, не досягнувши успіху у своїй професійній діяльності, подались у політику та ще й на керівні посади. Не маючи ніякої підготовки до цього, вони створюють сприятливі умови для криміналізації суспільства [27, с. 35].

Продуктивність діяльності державного службовця – це передусім її якість. Лише підвищення якості професійної культури державного службовця може забезпечити необхідну питому вагу управлінської праці в загальній структурі державного управління. На жаль, ми йдемо екстенсивним шляхом − замість підвищення якості та продуктивності управлінської праці, професійної культури, кількісно розширюємо апарат управління, що, звісно, негативно впливає на темпи і глибину суспільних реформ. Адже чим вища професійна культура управління, тим вища і його ефективність, а отже, якість і швидкість розв'язання соціальних завдань [24, с. 27].

Ефективність діяльності державної служби визначається багатьма складовими. Однією з таких складових є вміння державних службовців організувати свою працю, відповідно до своїх знань і навиків так, щоб вона відповідала вимогам сьогодення. Найбільш важливим фактором успішності управління персоналом є формування професійного апарату [11].

Таким чином, внаслідок аналізу наукових джерел виявлено, що в працях науковців фрагментарно розглядалися окремі аспекти захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління, однак питання механізму захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління не були предметом окремого дослідження, що й зумовило потребу в його теоретичному обгрунтуванні.

1.2. Понятійне поле дослідження

У сучасних умовах в українській лексиці все частіше як синонім слова «управління» вживається англійське слово «management». При цьому під менеджментом розуміється управління, і згідно з таким розумінням менеджмент має місце і в діяльності уряду, тобто його слід вивчати не тільки з точки зору бізнесу, але і як публічний менеджмент.

Питання про те, яке поняття коректніше використовувати в теорії і практиці української публічної адміністрації та адміністрування − «публічне управління» або «публічний менеджмент» − є спірним.

Українські лінгвісти одностайні в думці, що слово «management» означає систему видів діяльності із управління бізнесом, господарською діяльністю за допомогою ефективних форм і методів, спрямованих на збільшення прибутку [5, с. 31].

У 1948 році американський політолог Д. Уалдо опублікував свою працю «Адміністративна держава: дослідження політичної теорії американської публічної адміністрації», в якій викладена теорія сучасної публічної адміністрації (адміністрування).

Зазвичай поняття «публічне управління» пов’язується зі змістом поняття «публічне адміністрування». Тому перш ніж приступити до визначення суті «публічного управління», необхідно з’ясувати, що слід розуміти під «публічною адміністрацією» і «публічним адмініструванням» [7, с. 31-32].

Деякі науковці стверджують, що публічне адміністрування − це:

− діяльність із досягнення публічних цілей, результатів реалізації громадських інтересів;

− діяльність, що виявляється у функціонуванні трьох гілок влади − законодавчої, виконавчої і судової. Сюди слід додати і адміністрацію президента в державах з республіканською формою правління або адміністрацію монарха в державах з монархічною формою правління. Усі вони мають обслуговуючу адміністрацію;

− діяльність, що виявляється в політичному процесі державного управління;

− діяльність, що відрізняється від приватного (бізнес-) адміністрування.

Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов’язків, стабільність державної служби, здатність до вирішення складних завдань та можливість і готовність до підвищення своєї кваліфікації.

До основних критеріїв професіоналізму державного службовця можна віднести: наявність вищої освіти; компетентність (знання, уміння та навички) у виконанні посадових обов’язків; наявність практичного досвіду роботи; дисциплінованість, відповідальність; чітке дотримання законодавства; політичну нейтральність; наявність організаторських, управлінських здібностей, ініціативність, творчість; здатність та бажання до просування в службовій кар’єрі; соціальну захищеність, а також його психологічні, моральні та етичні властивості [1].

Професіоналізм діяльності державного службовця характеризується: високим рівнем кваліфікації; високою організованістю; високою

продуктивністю; оптимальною інтенсивністю і напруженістю; високою точністю і надійністю; володінням сучасним змістом і сучасними засобами вирішення проблем; високою стабільністю, продуктивністю.

Характеризуючи професіоналізм державного службовця, можна виділити такі його ознаки:

1) компетентність державного службовця – знання ним справи, наявність необхідної професійної освіти, навиків у роботі, систематичне підвищення кваліфікації;

2) якісне систематичне виконання службовцем різних завдань, прийняття рішень, стабільність службових відносин, відчуття стійкості службової діяльності, користі і якості виконуваної роботи;

3) політична нейтральність державної служби;

4) регулярне отримання державним службовцем оплати за свою працю не нижче обумовлених розмірів.

Професіоналізм є глибоким та всебічним знанням та володінням практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити стабільність державної служби, якісне виконання функцій, постійну його готовність до вирішення складних завдань, можливість покращення своїх професійних якостей тощо.

Державний службовець повинен бути компетентним співробітником, тобто якісно здійснювати свої повноваження.

Передумовами професіоналізації державної служби на сучасному етапі є:

− забезпечення результативності і ефективності діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування всіх рівнів в умовах політичної і економічної конкуренції;

− адаптація інституту державної служби до європейських стандартів шляхом оновлення системи законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування;

− впровадження принципу політичної нейтральності державної служби і державних службовців, служби в органах місцевого самоврядування і їх посадовців;

− цілеспрямоване формування кадрового корпусу державної служби, його систематичне оновлення, подолання текучості кадрів;

− доцільність створення умов для формування результативної, авторитетної політико-адміністративної еліти держави.

Разом з тим у сфері професіоналізації існує ряд системних проблем:

− невідповідність змісту і методів діяльності державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування стандартам ЄС;

− недосконаліть інституційних механізмів залучення громадян до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування впродовж певного циклу їх професійної діяльності;

− недостатні можливості системи професійного навчання державних службовців задовольнити потреби органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

− недосконаліть нормативно-правових основ відбору, призначення на посади, просування державних службовців по службі;

− відсутність єдиної системи оцінювання і стимулювання професійної діяльності державних службовців, зокрема за наслідками професійного навчання;

− неефективне функціональне управління державною службою з погляду забезпечення її професіоналізації тощо.

На підставі аналізу наукових джерел показано, що сутність професіоналізації державної служби полягає у створенні таких суспільних відносин, за яких відбувається поєднання процесів розвитку професії (як соціально значущої), професійної соціалізації (становлення державного службовця як фахівця-професіонала в колективі) у сфері державного управління та формування стійкої професійної групи державних службовців, незалежної від політичного впливу.

Професійне вдосконалення державного службовця – це професійно-кваліфікаційний розвиток його особистості, який пов'язаний з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації, здобуттям нових професійних знань, умінь, навичок і нового професійного досвіду.

Кар'єрний розвиток державного службовця це – професійно-посадовий розвиток його особистості, який пов'язаний з раціональним добором і розстановкою кадрів на основі використання здібностей і професійних можливостей кожного працівника [10, с. 21].

Отже, професіоналізм державних службовців можна розглядати в широкому та у вузькому значенні. У першому випадку йдеться про необхідність отримання професійної освіти, яка дозволяє виконувати не тільки вузькоспеціальні функції, але і вузькі функції управління. У другому – про якісне виконання спеціальних функцій і завдань, характерних для окремого виду державної діяльності.

Професіоналізація державної служби передбачає поступову і планомірну зміну пропорцій в кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців матимуть професійну освіту в області державного управління, а також цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління, зокрема з міжнародного права, світової і європейської інтеграції; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління і державної служби, держави і суспільства в цілому; створення ефективної системи формування і розподілу державного замовлення на підготовку державних службовців в освітній області «Державне управління»; проведення незалежної оцінки рівня професійної підготовленості і ділових якостей кандидатів на посади державних службовців і державних службовців при їх просуванні по службі; підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників системи професійного навчання державних службовців один раз на три роки; поступовий перехід до безперервного навчання впродовж всього

періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

1.3. Нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління

Реформування державної служби відповідно до названих цілей, будуватиметься на низці принципів, дещо відмінних від сформульованих у Законі «Про державну службу» прийнятий 10 грудня 2015 року № 889-VIII. До них віднесено: верховенство Конституції і законів України; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; патріотизм; професіоналізм і компетентність; оптимальне поєднання повноважень та відповідальності; політична і релігійна нейтральність [63].

З погляду професійної етики державних службовців наведений перелік базових принципів та їх ієрархія свідчать про свідоме наголошення на моральній якості культури праці державного службовця. Це випливає із зміни ціннісних орієнтацій у професійній діяльності державних службовців та наголошенні на її публічному характері [74].

Принцип верховенства Конституції і законів України (принцип законності) означає, що державний службовець служить людині, суспільству, державі, а не конкретній особі чи соціальній групі, керуючись Конституцією і законом [37; 63].

Принципи пріоритетності прав і свобод людини і громадянина та патріотизму вказують на ціннісну орієнтацію державного службовця, яка характеризує моральний сенс його служби − забезпечення інтересів і потреб людини й громадянина та Батьківщини [63].

Поєднання в моральній свідомості державного службовця цих двох цінностей є умовою формування в Україні публічної служби.

Найбільш повно норми професійної діяльності державних службовців незалежної України відображені в «Загальних правилах етичної поведінки

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», більш відомі під назвою «Кодекс поведінки державного службовця» [64]. Цей документ розроблявся відповідно до цілей і завдань адміністративної реформи, на підставі законів України «Про державну службу» [63], «Про запобігання корупції» [62] та з урахуванням положень міжнародних договорів України.

У розділі «Загальні обов'язки державних службовців» визначено принципи і норми професійної діяльності та службових відносин, які відповідають конституційному обов'язку: законність професійних дій, їх відповідність міжнародним нормам поведінки державних службовців; чесність, сумлінність, неупередженість, ініціативність, творчість, ефективність і економність, уникнення проявів бюрократизму, відомчості при виконанні посадових обов'язків; шанобливість, культура спілкування, недопущення проявів свавілля чи байдужості у ставленні до інтересів громадян; толерантність; вимога підвищувати власний професійний, інтелектуальний і культурний рівень; дотримання норм поведінки у відносинах із керівником; норми-заборони: на участь у страйках, розголошення конфіденційної інформації, використання у корисливих цілях службової інформації, приховування від громадян інформації, що становить загрозу для їх життя тощо [63].

У розділі «Конфлікт інтересів та недопущення проявів корупці» визначаються службові дії в ситуаціях конфлікту інтересів [63].

У розділі «Відповідальність за недотримання Загальних правил поведінки державних службовців» сформульований підхід до контролю поведінки і види санкцій за порушення правил [63].

Аналіз перелічених принципів дає змогу умовно розділити їх на три групи. Першу групу утворюють інституційні принципи державної служби. Їх перелік свідчить про те, що об'єктивною основою професійної діяльності державного службовця є вимоги суспільної моралі, а її фундаментальні цінності − верховенство права, гуманізм, соціальна справедливість,

відкритість, гласність − є такими, що характеризують природу демократичної держави [36, с. 105].

Друга група принципів спрямована на забезпечення правової основи функціонування етичних цінностей у державній службі: демократизм, верховенство права, контроль за професійною діяльністю [36, с. 106].

Третя група принципів характеризує морально-професійні вимоги до особистості державного службовця: відданість справі, професіоналізм, політичну неупередженість, ініціативність, персональну відповідальність за виконання посадових повноважень і дотримання службової дисципліни [36, с. 107].

У цілому «Загальні правила поведінки державних службовців» є нормативним актом, який можна розглядати як форму інституціоналізації професійної етики державного службовця. В них сформульована мета, визначені основні цінності професійної діяльності, особистісні моральні якості державного службовця, загальні принципи доброчесної поведінки, норми-заборони і відповідальність за порушення [63].

У Законі України «Про державну службу» містяться й інші суттєві для культури праці положення і вимоги, зокрема про обмеження громадянських прав і свобод державного службовця, пов’язаних із потребами професійної діяльності (робота за сумісництвом, заборона на участь у страйках, ненормований робочий день тощо). У формі правових обмежень сформульовано також низку етичних норм, які покликані вирішувати “конфлікт інтересів” і забезпечують, наприклад, принцип чесності. Вони зумовлені потребою в запобіганні можливим службовим зловживанням, хабарництва, корупції серед службовців усіх рівнів [63].

Таким чином, Закон України «Про державну службу» відіграв певну роль у становленні культури праці державних службовців, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх морально-професійної діяльності, а також окремі норми етичної поведінки. Проте поняття культури праці в ньому зведено, по суті, до культури спілкування. В законі не вдалося подолати

радянський підхід до державних службовців некерівного складу як до об’єктів управлінської діяльності. Звівши їх функції до безумовного виконання волі першої особи, позбавивши державного службовця свободи вибору, він фактично виключив із практики службових відносин етичний компонент. Закон не встановив відповідальності державних службовців, які обіймають керівні посади, за фективність діяльності підлеглих і колективів, за стан морально-психологічного клімату та за дотримання норм етики у власній поведінці [63].

Таким чином, співучасть громадян в управлінні державними справами є тим механізмом взаємнодоповнюючої соціальної взаємодії і взаємного контролю державних службовців і громадян (їх організацій), який забезпечує моральну поведінку кожного і гуманність їх відносин. Їх втілення у життя є обов’язком громадянина і державних службовців і потребує від кожного морального-правової і політичної культури [13].

Отже, нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління включає: Закон України «Про державну службу» та в «Загальних правилах поведінки державного службовця» (більш відомі під назвою «Кодекс поведінки державного службовця») а також в Законі України «Про запобігання корупції» тощо.

Отже, можемо зробити наступний висновок, що внаслідок аналізу наукових джерел виявлено, що в працях науковців фрагментарно розглядалися окремі аспекти захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління, однак питання механізму захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління не були предметом окремого дослідження, що й зумовило потребу в його теоретичному обгрунтуванні.

Професіоналізація державної служби передбачає поступову і планомірну зміну пропорцій в кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців матимуть професійну освіту в області державного управління, а

також цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління, зокрема з міжнародного права, світової і європейської інтеграції; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління і державної служби, держави і суспільства в цілому; створення ефективної системи формування і розподілу державного замовлення на підготовку державних службовців в освітній області «Державне управління»; проведення незалежної оцінки рівня професійної підготовленості і ділових якостей кандидатів на посади державних службовців і державних службовців при їх просуванні по службі; підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників системи професійного навчання державних службовців один раз на три роки; поступовий перехід до безперервного навчання впродовж всього періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від не професіоналізму в системі публічного управління включає: Закон України «Про державну службу» та в «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (більш відомі під назвою «Кодекс поведінки державного службовця») а також в Законі України «Про запобігання корупції» тощо.

РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

2.1. Організаційний та фінансовий механізм захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління

Поняття «механізм» у словнику окреслене як «послідовність станів, процесів, що визначають собою будь-яку дію, явище», або ж «система, пристрій, що визначає порядок будь-якого виду діяльності» [22, с. 88].

Механізм публічного управління розглядають як складову частину системи управління, що забезпечує дієвий вплив на фактори, стан яких обумовлює результат діяльності об’єкту управління.

Оскільки природа внутрішніх факторів управління є різноманітною (організаційні, структурні, технічні, економічні, адміністративні, матеріальні фактори), виділяють різні види механізмів управління, основними з яких є: організаційні, економічні, структурні, технічні і адміністративні, інформаційні, механізми організації управління та інші [22, с. 89].

Механізм управління містить у собі такі компоненти, як: цілі управління, елементи об’єкта та їх зв’язки, на які здійснюється вплив заради досягнення цілей, принципи і задачі управління, методи управління, форми та інструменти управління, організаційну структуру управління установою та його персонал, інформацію та засоби її обробки.

Один з них складає механізм управління. Другий елемент системи управління містить наступні складові: інструментальний апарат, організаційний механізм, процесний механізм.

Організаційний механізм передбачає: організаційно-правові нормативи і стандарти, які регулюють і визначають структуру управління, чисельність працівників, моральне і матеріальне стимулювання, оснащення управлінської

праці засобами оргтехніки, розподілу робіт, обов'язків, прав і відповідальності органів управління і управлінських працівників [87].

Організаційний механізм захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління України полягає у використанні владних відносин, охоплює організацію процесу функціонування системи, якою управляють, і організацію структури управляючої системи.

Структура управління організаційно закріплює функції за структурними підрозділами й працівниками і регламентує потоки інформації у системі. Знаходить втілення у параметрах системи управління, положенні про відділи і служби, у системі підпорядкування і функціональних зв'язків між персоналом управління, співвідношенні структурних підрозділів і працівників апарату.

У науковій літературі прийнято глобально виділяти два концептуальні підходи до розкриття змісту фінансового механізму захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління України.

Перший підхід полягає в тому, що під фінансовим механізмом розуміють функціонування самих фінансів установи чи організації. Матеріальним відображенням фінансових відносин є грошові потоки. Організація цих потоків, порядок їх здійснення відбувається за певними правилами, певними напрямами, що і характеризує фінансову «техніку».

Такий підхід до визначення фінансового механізму відображає внутрішню організацію функціонування фінансів будь-якої організації чи у установи [22, с. 89].

Другій підхід до розгляду поняття «фінансовий механізм» полягає в тому, що його розуміють як сукупність методів і форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на стан та розвиток організації.

Даний підхід відображає зовнішню дію функціонування фінансів, характеризує фінанси як вирішальний фактор впливу апарату управління на економічний стан установи чи організації.

В основу концептуалізації поняття «фінансовий механізм» окремими авторами закладено не лише природу його функціонування (внутрішню або зовнішню), а також його розуміння як системи управління в цілому або як її елементу (засобу, пристрою, тобто буквально механізму).

Крім того, погляди авторів також розходяться відносно об'єкту впливу, що завдається фінансовим механізмом.

Фінансовий механізм включає фінансові методи, фінансові важелі, нормативне, законодавче, інформаційне забезпечення.

До складу фінансового механізму віднесені фінансові інструменти, фінансові прийоми та методи, а також системи, які забезпечують реалізацію механізму (кадрове, правове, нормативне, інформаційне, технічне, програмне забезпечення) [5, с. 50].

Фінансовий механізм є засобом впливу суб'єкта на об'єкт фінансової системи, зовнішня форма виявлення практичної реалізації функції фінансів.

Оскільки модернізація державної служби передбачає і забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців, важливо проаналізувати специфіку механізмів забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Питання розвитку професійного потенціалу державних службовців є пріоритетним для служб управління персоналом багатьох європейських та світових держав, оскільки стало зрозумілим, що найціннішим ресурсом прогресу стала людина. Якщо раніше знання були основним критерієм підготовленості людини до професійної діяльності, то із відкритим доступом до будь-якої інформації, коли головним є не саме знання, а доступність його джерела, саме особистісні якості людини є вирішальною перевагою.

У сучасній науці дискусійним є питання визначення суб'єктів організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців.

На наш погляд, поняття суб'єкта організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців варто

розглядати в широкому сенсі, оскільки організаційний аспект передбачає залучення до нього різних представників.

Основними суб'єктами організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців є Національне агентство України з питань державної служби, центральні та місцеві державні органи влади, зокрема, за структурно-функціональними підходом – служби управління персоналом, які здійснюють кадрові повноваження, а також Національна академія державного управління при Президентові України, Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, регіональні інститути та інші вищі навчальні заклади, центри підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців [76].

Складовими організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні є:

− організація добору на державну службу (рекрутування);

− регулювання оцінювання результатів діяльності державних службовців (щорічне оцінювання);

− забезпечення управління кар'єрою та мобільністю державних службовців (індивідуальне планування кар'єрного зростання; стажування);

− регулювання системи професійного навчання державних службовців [87].

Третьою складовою організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні є забезпечення управління кар'єрою та мобільністю державних службовців. Просування державних службовців в Україні здійснюється з урахуванням професійної компетентності виявленої унаслідок конкурсу [45].

На нашу думку, при кар'єрному зростанні важливо звертатися саме до професійного потенціалу, до якого входить професійна компетентність, та орієнтуватися переважно на особистісні ресурси людини, меншою мірою – на оцінювання.

Як слушно зауважує В. Бакуменко, мета законодавчого забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців – «створення та забезпечення ефективного функціонування системи професійного розвитку працівників підприємств, установ та організацій, їхнього професійного навчання, атестації та підтвердження кваліфікації за результатами неформального навчання, а також визначення правових, організаційних та методичних засад регулювання системи професійного розвитку працівників» [5, с.45].

До нормативно-правової бази, що стосується складових професійного потенціалу державних службовців, відносяться:

– закони України («Про Вищу освіту», «Про освіту», «Про державну службу», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про професійний розвиток працівників», «Про наукову і науково-технічну діяльність»);

– загальнодержавні стратегії, затверджені указами Президента України та розпорядженнями Кабінету Міністрів України (Стратегії реформування державного управління україни на 2022-2025 роки, Стратегія сталого розвитку «Україна –2030»);

– окремі укази Президента України (Питання Національної академії державного управління при Президентові України);

– окремі розпорядження Кабінету Міністрів України («Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»);

– загальнодержавні порядки (Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців) [78];

– загальнодержавні накази (Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження галузевої концепції розвитку неперервної педагогічної освіти», накази Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження порядку стажування державних службовців», «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу», «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби»);

– внутрішньоінституційні положення (Положення про Національну академію державного управління при Президентові України та Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України.

Поаналізувавши законодавчу базу, яка регулює розвиток професійного потенціалу державних службовців в Україні, ми дійшли висновку, що на законодавчому рівні в Україні закріплені такі принципи, які стимулюють розвиток професійного потенціалу державних службовців: навчання протягом життя, саморозвиток, мотивація, компетентність [49]. Крім того, часто зустрічаються поняття творчого та інтелектуального потенціалу, які є складовими професійного потенціалу, але разом з тим немає їхтлумачення, як і механізмів забезпечення їх розвитку, тому їх використання в нормативно-правовій базі досить декларативне.

Ще однією проблемою є те, що реалізація зазначених законодавчих принципів залежить навіть не від самих державних службовців, від їх керівників. Тому має бути розроблена система стимулювання державних службовців до розвитку їх професійного потенціалу, яка має бути закріплена на законодавчому рівні.

Розвиток професійного потенціалу пов’язаний із стимулюванням та мотивацією державних службовців і передбачає застосування як інструментальних, так і мотиваційних засобів, оскільки включає вольовіі

моральні якості, ціннісні орієнтації і досвід, якого людина набуває внаслідок цього [23].

Отже, у зв'язку з вищенаведеними фактами стає зрозумілою необхідність сформувати нову модель забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні, яка б слугувала удосконаленню організаційного, правового, ресурсного та мотиваційного механізмів забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Окрім державно-управлінського регулювання, вагому роль у цьому процесі повинні відігравати органи державної влади та їх керівники, які мають здійснювати контроль за впровадженням вищезазначених механізмів.

Таким чином, розглядаючи організаційно-економічний та фінінасовий механізм захисту суспільства від непрофесфіоналізму державних службовців як сукупність організаційних і економічних важелів, що чинять вплив на економічні і організаційні параметри системи управління, що, у свою чергу, сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню конкурентних переваг та ефективності діяльності.

2.2. Інформаційний механізм захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління

У розробці концептуальних підходів до формування організаційної структури інформаційного механізму захисту суспільства від непрофесіоналізму системі публічного управління необхідно виділити кілька базових напрямків досліджень.

Вплив інформаційних технологій розглядаються в інституційному аспекті як «зміст технологічних змін, як комплекс національної інноваційної системи, а ефективними інноваційними технологічними змінами вважається розповсюдження інформаційних технологій» [22, с. 90].

Інформаційний механізм віднесено до комплексу інформаційнокомунікаційних технологій в інноваційній та інформаційній інфраструктурах. Саме в межах інституційного напрямку досліджень запропоновано максимально уніфіковану концепцію інформаційних мереж і мережевих структур [22, с. 91].

Функціонал інформаційного механізму розглядається в межах розширеної моделі управління продуктивністю в умовах автономності управлінських та виробничих процесів, обґрунтовується гіпотеза про зворотну функціональність асиметричної інформації та індивідуальну продуктивність [10, с. 20].

В цілому комплекс досліджень інформаційного механізму сконцентрований навколо широкого спектру концептуальних підходів до розуміння функціонального впливу інформації на процеси побудови і розвитку інноваційних систем.

Ґрунтуючись на трансформативності інформації, доречно відзначити, що інноваційний тип відтворення виникає тільки внаслідок генерації системоутворюючих елементів інформаційних механізмів. Первинним елементом інформаційного механізму є імплементація знань у відтворювальні процеси і трансляція інформаційних потоків у комунікаційні канали міжсистемних взаємодій [42, с. 79].

Широке застосування інформаційного забезпечення в системі публічного управління дозволяє підвищити ефективність: міжвідомчої взаємодії; надання державних послуг населенню і організаціям; персональної і колективної роботи співробітників органів державної влади.

Підвищення інформаційної відвертості діяльності органів державної влади, доступності відповідної інформації для громадян і організацій, а також створення механізмів суспільного контролю їх діяльності необхідно забезпечувати шляхом створення:

− загальнодержавних інформаційних ресурсів, а також інформаційних ресурсів, що містять інформацію про діяльність органів державної влади, з

наданням доступу до них громадян і організацій, зокрема через мережу Інтернет;

− єдиної системи навігації в мережі Інтернет по загальнодержавних інформаційних ресурсах, а також інформаційних ресурсах органів державної влади;

− інфраструктури пунктів суспільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади і державних інформаційних ресурсів;

− систем обліку і обробки запитів громадян про надання інформації і контролю їх виконання; системи публікації і розповсюдження відомостей про діяльність органів державної влади;

− системи підтвердження передачі інформації в електронному вигляді, її достовірності, а також будь-яких дій з її зміни в процесі міжвідомчої взаємодії, а також взаємодії органів державної влади з населенням і організаціями;

− механізмів навчання громадян в області їх прав і можливостей використання інформаційних технологій при взаємодії з органами державної влади [1, с. 151].

Слід додати, що контроль використання і захист державних інформаційних систем і ресурсів від несанкціонованих дій повинні забезпечуватися на основі створення комплексної системи моніторингу і обліку операцій при роботі з державними інформаційними системами і ресурсами.

Діяльність органів державної влади в області забезпечення безпеки інформації, що належить обов’язковому захисту, регулюється нормативними правовими актами України, що видаються в установленому порядку [3, с. 42].

Політику формування інформаційного забезпечення системи публічного управління та використання сучасних інформаційних технологій в діяльності органів державної влади необхідно засновувати на таких принципах:

− підпорядкування процесів використання інформаційних технологій вирішенню пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, модернізації системи державного управління, забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни;

− визначення напрямів і об’ємів бюджетних витрат в області використання інформаційних технологій в державному управлінні на основі конкретних вимірних результатів і показників ефективності діяльності органів державної влади;

− консолідація бюджетних коштів на створення державних інформаційних систем, що мають важливе соціально-економічне і політичне значення;

− централізоване створення загальних для органів державної влади елементів інформаційно-технологічної інфраструктури; забезпечення узгодженості і збалансованості впровадження інформаційних технологій в діяльність органів державної влади; узгодженість нормативної правової і методичної бази у сфері інформаційних технологій на всіх рівнях;

− відвертість і прозорість використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади;

− виключення дублювання бюджетних витрат на створення державних інформаційних ресурсів і систем;

− уніфікація елементів інформаційно-технологічної інфраструктури, використання типових рішень при створенні державних інформаційних систем органів державної влади.

Основними напрямами підвищення рівня захищеності об’єктів загальної інформаційно-технологічної інфраструктури органів державної влади на сучасному рівні повинно бути: забезпечення комплексного підходу до вирішення завдань інформаційної безпеки з урахуванням необхідності диференціювання її рівня в різних органах державної влади; розробка моделі погроз інформаційній безпеці; визначення технічних вимог і критеріїв визначення критичних об’єктів інформаційно-технологічної інфраструктури,

створення реєстру критично важливих об’єктів, розробку мір по їх захисту і засобів нагляду за дотриманням відповідних вимог; забезпечення ефективного моніторингу стану інформаційної безпеки; вдосконалення нормативної правової і методичної бази в області захисту державних інформаційних систем і ресурсів, формування єдиного порядку узгодження технічних завдань на забезпечення інформаційної безпеки державних інформаційних систем і ресурсів; проведення уповноваженими органами державної влади атестації державних інформаційних систем і ресурсів, використовуваних в діяльності органів державної влади, і контроль їх відповідності вимогам інформаційної безпеки; створення фізично відособленого телекомунікаційного сегменту спеціального призначення, що забезпечує можливість обміну в електронному вигляді інформацією, що містить державну таємницю, обмеженим довкола органів державної влади; розвиток засобів захисту інформації, систем забезпечення безпеки електронного документообігу, системи контролю дій державних службовців по роботі з інформацією, розвиток і вдосконалення захищених засобів обробки інформації загального застосування, систем засвідчуючих центрів в області електронного цифрового підпису, а також систем їх сертифікації і аудиту.

Отже, визначення пріоритетів у використанні інформаційних технологій в діяльності органівдержавної влади здійснюється на основі оцінки можливості отримання значущого соціально-економічного результату і об’єму відповідних ресурсів.

Пріоритети у використанні інформаційних технологій у сфері державного управління уточнюються на регулярній основі відповідно до актуальних завдань соціально-економічного розвитку.

2.3. Фактори впливу на розвиток професіоналізму державних службовців

Категорія «фактор» практично невичерпна, оскільки будь-яка людська діяльність потребує певних способів, прийомів та засобів її реалізації. Особливої ваги проблема методів набуває в сфері державного управління, адже від правильного вибору й ефективного застосування методів значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних та економічних цілей [4, с. 273].

Питання про механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління було і залишається одним із центральних як в управлінській діяльності, так і в теорії державного управління. Разом з тим, ця наукова категорія є однією з найменш досліджених, а література з цією проблематики є недостатньою. Певною мірою такий стан можна пояснити складністю методу як наукової категорії.

Механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління в сучасному державному управлінні випливає із сутності державного управління − складна система способів і прийомів, які якісно розрізняються між собою. При їх класифікації необхідно виходити з того, що таке складне явище не може базуватися лише на якомусь одному критерії. Тільки сукупність класифікаційних засад дасть змогу всебічно, на науковій основі скласти уявлення про методи як наукову категорію та інструмент практичного управління.

Найчастіше користуються поширеною позицією про розмежування таких загальних груп методів, як методи переконання і методи примусу, а також прямого і непрямого (опосередкованого) впливу. При цьому останні групи можуть бути певним чином прирівняні до так званих адміністративних і економічних методів управління [29, с.189].

Багато авторів серед усього розмаїття методів управління персоналом в сучасному державному управлінні виокремлюють:

− загальні методи, які застосовуються при виконанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу;

− спеціальні методи, що застосовуються при здійсненні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління [34, с. 219].

У межах загальних методів розрізняють: переконання і примус (поділяють за ознакою використання владних повноважень) та стимулювання.

У межах співвідношення переконання і примусу, як двох універсальних способів впливу на свідомість і волю людей, може проводитися більш детальна класифікація методів управління за різними підставами.

Залежно від характеру (змісту) керуючого впливу виділяють:

− методи прямого впливу (адміністративні);

− методи непрямого впливу (економічні);

− соціально-психологічні методи [34, с. 221].

Адміністративні методи управління, в свою чергу, класифікують за формою вираження, юридичними властивостями, способом впливу на поведінку об’єкта управління, формою розпорядження.

У науковій літературі серед загальних методів управління персоналом виокремлюють методи примусу і переконання за ознакою використання владних повноважень.

Переконання в державному управлінні − це метод впливу держави на свідомість і поведінку людей, що представляє собою комплекс виховних, роз'яснювальних заходів, що підвищують свідомість, організованість та орієнтують на сумлінне дотримання громадянами правових норм [28, с. 57].

Мета переконання як особливого засобу виховання полягає в тому, щоб забезпечити дотримання правових вимог державними службовцями в силу внутрішнього визнання ними цих вимог.

Переконання дозволяє поєднати вимоги закону, владні приписи компетентних органів із внутрішньою переконаністю державного службовця, досягти єдності інтересів людини і суспільства, втіленої в законі, з

індивідуальною волею. Переконаність людини повинна бути результатом її роздумів і прийняття рішень.

Поворот до правової держави показав, що командні, а тим більше репресивні методи вирішення суспільних проблем неприйнятні. Держава повинна використовувати метод переконання громадян у необхідності неухильного дотримання Конституції України і прийнятих відповідно до неї законів, поваги прав, честі і гідності людини, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [28, с. 61].

Щоб зберегти своє переконання, людина повинна постійно підтримувати і зміцнювати суб'єктивну впевненість у його істинності.

Переконання виражається в різних формах ідеологічного впливу. До них відносять: ідейно-політичну і пропагандистську діяльність; агітаційно-масову та культурно-масову роботу; підвищення політичної і правової культури; роз'яснення політики держави, чинного законодавства; моральне і правове виховання потреби; індивідуальну масову роботу; поширення передового досвіду; вдосконалення професійної майстерності; критику негативних вчинків; вдосконалення форм і методів управління; особистий приклад керівника та ін.

Будучи основним методом впливу на свідомість і волю людей, метод переконання не завжди виявляється досить дієвим щодо осіб, які вчиняють протиправні дії. У зв'язку з цим держава, охороняючи недоторканність особи, її права і свободи, законні інтереси громадян, органів, підприємств, установ і організацій, змушена застосовувати примус [58].

Прикладами організаційного впливу є звільнення, виключення, позбавлення прав, ліквідація організацій.

До фізичного примусу відносять такі заходи, які безпосередньо впливають на особистість, обмежуючи свободу її дій, припиняючи протиправну поведінку.

До основних ознак, які характеризують адміністративний примус, науковці відносять такі:

1. Адміністративний примус є особливим видом державного примусу, що має на меті охорону регульованих, як правило, нормами адміністративного права суспільних відносин, що складаються переважно в сфері державного управління.

2. Всім заходам адміністративного примусу притаманний державно-владний характер.

3. Підгрунтя для їх застосування є вчинення адміністративного правопорушення або особливі умови, передбачені правовою нормою, (епідемії, стихійні лиха та інші надзвичайні обставини), коли заходи адміністративного примусу використовують для попередження виникнення тих чи інших небезпечних наслідків.

4. Акти, які регламентують застосування заходів адміністративного примусу, уповноважені видавати певні органи влади: Президент України; Верховна Рада України; місцеві Ради депутатів (виключаючи селищні і сільські Ради).

5. Адміністративний примус полягає в примушення до виконання державними службовцями юридичних обов'язків, встановлених правовими нормами.

6. Припинення адміністративних правопорушень застосовується з метою: припинення протиправних дій; покарання порушників в адміністративному порядку; забезпечення громадської безпеки, коли наступ екстраординарних умов визначають необхідність примусових заходів і при відсутності правопорушень.

7. Припинення адміністративних правопорушень застосовується лише уповноваженими на це органами і посадовими особами, коло яких суворо визначено правовими актами.

8. Адміністративно-правовий примус всебічно регулюється відповідними нормами, які закріплюють види примусових заходів, підстави і порядок їх застосування [26, с. 46].

Таким чином, адміністративний примус − це система заходів морального, матеріального, фізичного і психічного впливу уповноважених органів на свідомість і волю людей з метою досягнення певної поведінки, суворого дотримання дисципліни і законності в сфері управління.

Заходи адміністративного примусу дуже різноманітні і численні.

Залежно від цілей і способу забезпечення правопорядку, які визначаються об'єктивним характером суспільних відносин і протиправним посяганням на ці відносини, всі заходи адміністративного примусу можуть бути розділені на чотири групи:

1) адміністративно-попереджувальні;

2) адміністративного припинення;

3) заходи процесуального забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

4) адміністративної відповідальності.

Під заходами адміністративного попередження розуміють способи і засоби, спрямовані на попередження правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання настання обставин, що загрожують життю і безпеці громадян або нормальної діяльності державних органів, підприємств, установ і організацій [28, с. 39].

Адміністративно-запобіжні заходи не пов'язані із вчиненням правопорушень. Вони їм запобігають і в цьому сенсі передують застосуванню інших примусових заходів, спрямованих проти винних у вчиненні адміністративних правопорушень [28, с. 42].

На підставі класифікації заходів за цілями застосування виокремлюють дві групи заходів адміністративного попередження.

До першої групи належать заходи, які застосовують з метою попередження загрози суспільній і особистій безпеці громадян, запобігання настання можливих небажаних або шкідливих наслідків.

До другої групи заходів попередження відносять заходи, які мають на меті попередити правопорушення, їм властива чітко виражена профілактична

спрямованість. Такими заходами є: перевірка документів, що засвідчують особу; контрольні і наглядові перевірки; огляд речей та особистий огляд громадян, підозрюваних у скоєнні злочину або адміністративного правопорушення, та ін. [24, с. 75].

Мета заходу − припинити протиправні діяння і не допустити нових. Воно повинно бути оперативним, а тому часто здійснюється в умовах дефіциту інформації про обстановку, характер протиправного діяння.

Запобіжні заходи використовують більш широко, ніж адміністративна відповідальність, отже, коло суб'єктів, щодо яких вони можуть бути використані, більш широке.

Серед засобів адміністративного примусу запобіжні заходи найбільш численні і різноманітні, що обумовлюється необхідністю швидкого і ефективного припинення різного роду посягань на інтереси державних, громадських та інших організацій, громадян [84].

Заходи адміністративної відповідальності застосовують до осіб у разі вчинення адміністративного правопорушення і знаходять своє вираження в накладенні на винних осіб адміністративних стягнень (попередження, штраф, виправні роботи, адміністративний арешт, позбавлення спеціального права, позбавлення права займатися певною діяльністю, конфіскація, депортація, стягнення вартості предмета адміністративного правопорушення).

Одним з методів управління персоналом є метод стимулювання належної поведінки учасників управлінських відносин.

Стимулювання ґрунтується на моральній матеріальної зацікавленості працівника в результатах своєї праці. Можливість задоволення цього інтересу шляхом поліпшення ставлення до службових обов'язків спонукає державного службовця добровільно (за власною ініціативою), за своїм бажанням досягати успіхів у праці.

Засоби стимулювання до сумлінної праці передбачають різноманітні форми заохочення, визнання, позитивну оцінку діяльності, і в цьому сенсі заохочення є видом (формою) стимулювання.

У широкому сенсі заохочення − це позитивна оцінка з боку суспільства, держави, колективу чесної і сумлінної праці службовців.

Однак в правовому сенсі термін має більш вузьке значення. Заохочення в даному випадку розуміють як публічне визнання, надання пошани як окремим працівникам і службовцям, так і трудовим колективам за успіхи в роботі у формі встановлених законодавством заходів [12, с. 3].

Заохочення призначене для стимулювання активної діяльності суб'єктів управлінських відносин, зміцнення законності і дисципліни в державному управлінні.

Підставою для заохочення є зазначені в нормах права дії, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в економічній, соціально-культурній, оборонній та інших сферах життєдіяльності [19, с.45].

Заохочення зумовлює подальші успіхи не тільки тих, до кого воно застосоване, а й є прекрасним стимулом для інших громадян, спонукає їх до добросовісного відношення до обов'язків, громадського обов'язку, сприяє розвитку свідомості.

Методи формування культури праці в органах державної влади і місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії осіб, залучених до процесів державного управління, які пов'язані з підготовкою і реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової та організаційної державно-управлінської діяльності [52].

Управління є взаємодією людей, тому в ньому важлива роль належить прийомам, способам, операціями стимулювання, активізації та напрямкам діяльності людини з боку державних органів і посадових осіб.

За аспектам впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і відповідно за змістом методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

З безлічі класифікаційних варіантів найбільш поширеним серед виокремлених двох груп методів є методи прямої і непрямої дії в залежності від характеру (змісту) керуючого впливу.

Часто методи прямого впливу називають адміністративними, а непрямого впливу − економічними.

Разом з тим в державному управлінні поряд із зазначеними методами управління широко використовують методи морального та психологічного впливу. У зв'язку з цим в якості самостійної групи виділяють соціально-психологічні методи керуючого впливу.

Методи прямого впливу або адміністративні характеризуються одностороннім безпосереднім владним впливом суб'єкта управління на поведінку підлеглих. Суб'єкт управління приймає рішення (наказ), виконання якого є обов'язковим до виконання. Невиконання рішення спричиняє для об'єкта управління негативні наслідки, тобто державні органи можуть застосовувати заходи примусу (дисциплінарні, адміністративні) [7, с. 32].

Адміністративні методи будуються на відносинах «влада – підпорядкування», в них найбільш яскраво виражається владна природа управлінської діяльності. Однак це не виключає врахування інтересів підлеглих, навпаки, наукове управління передбачає врахування їхніх думок.

Адміністративні методи іноді помилково ототожнюють з волюнтаризмом, сваволею, голим адмініструванням, яке характеризує політичний режим, визначає стиль державного управління, що складається в переважному використанні в управлінських процесах тиску, жорсткої підпорядкованості, команд і стягнень, які забезпечуються підсистемою покарань. Всі вони, по суті, є протилежністю адміністративних методів, які викликані необхідністю регулювати небезпечні технології та види діяльності з точки зору інтересів людей, суспільства і природи. Навіть їхня наявність не завжди дозволяє уникнути аварійних ситуацій і надзвичайних подій [7, с. 34].

Цілком очевидно, що в силу самої природи державного управління методи прямого впливу необхідні для нормального процесу управління. При цьому їх застосування пов'язане з владними повноваженнями органу (суб'єкта) державного управління. Такі методи доречні там, де потрібне швидке досягнення цілей при відсутності матеріальних засобів. Однак, часте їх використання свідчить про підвищення ролі держави в регулюванні економіки та пов'язаних з нею відносин.

Таким чином, основними ознаками прямих методів управління персоналом є:

а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних команд;

б) односторонній вибір способу вирішення завдання, варіанта поведінки, однозначне вирішення ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню;

в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може спричинити за собою різні види юридичної відповідальності [7, с. 31].

За формою вираження адміністративні методи управління персоналом праці поділяють на:

1) адміністративно-правові, виражені в правовій формі;

2) адміністративно-організаційні, виражені в скоєнні суб'єктом управління організаційних дій [7, с. 33].

За юридичними властивостями адміністративні методи можуть бути:

− нормативними (правові акти, що містять норми, які регулюють управлінські відносини, діяльність керованих);

− індивідуальними (індивідуальні приписи у вигляді прямих розпоряджень, адресованих конкретним виконавцям) [7, с. 33].

За способом впливу на поведінку суб'єктів управління виділяють такі адміністративні методи:

− ті, що зобов'язують до вчинення певних дій;

− ті, що уповноважують здійснювати певні дії;

− ті, що заохочують вчиняти соціально-корисні дії;

− ті, які забороняють вчинти ті чи інші дії [7, с. 34].

За формою припису адміністративні методи можуть бути поділені на:

− категоричні (імперативні);

− гарантійні (наприклад, вищестоящий орган доручає нижчому виконання функцій, які не входять до його компетенції);

− рекомендаційні [7, с. 34].

Адміністративно-правові методи управління персоналом актуалізують всі основні якості, властиві державно-управлінської діяльності. За допомогою такого роду методів, що є в розпорядженні кожного суб'єкта виконавчої влади, керуючий вплив на об'єкт практично здійснюється шляхом використання адміністративно-правових форм управління (наказів, тобто зобов'язуючих розпоряджень). У наявності прямий зв'язок між адміністративно-правовими формами і методами.

Криза в державному управлінні в першу чергу, торкнулася саме адміністративно-правових методів, оскільки в них найбільш повно втілилася одностороння юридична владність, нерідко зорієнтована на відверто наказовий характер. Подолання саме такого роду крайнощів наочно виявляються в методах управління, є довготривалим завданням вдосконалення механізму державно-управлінської діяльності.

За допомогою методів непрямого керуючого впливу суб'єкт управління досягає бажаної поведінки об'єкта управління за допомогою впливу на його інтереси. Підлеглий ставиться в такі умови, в яких сам зацікавлений діяти належним чином, не за прямим приписом суб'єкта управління, а в силу того, що така поведінка стимулюється відповідними засобами. Оскільки останні найчастіше носять матеріальний характер, вони іменуються економічними методами управління [1, с. 162].

Ці методи обумовлені роллю економічних інтересів у житті людей і відповідно в управлінських процесах. Можливості набуття і розширення

особистої власності, свобода, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу, і, оперуючи ними, органи державної влади можуть багато чого досягти в реалізації цілей і функцій державного управління.

У науці адміністративного права вони розглядаються як в широкому, так і у вузькому сенсі.

У вузькому сенсі застосування економічних методів означає непрямий вплив суб'єкта управління (центрального органу) на поведінку (діяльність) організації чи установи, з використанням таких важелів, як ціна, премія, пільговий кредит і т.п. [1, с. 184].

У широкому сенсі економічний метод передбачає використання такого важеля економічного регулювання, як повна самостійність суб'єкта управління.

Соціально-психологічні методи (методи морального впливу) − це способи психологічного (морального) впливу керівників на підлеглих для досягнення поставлених цілей.

Для цих методів характерний багатий арсенал засобів впливу − від пропаганди, роз'яснення позиції держави, її політики, правових актів із використанням засобів масової інформації, особистих зустрічей керівників держави з трудовими колективами до різних видів індивідуальних заохочень, просування по службі і т.п. [1, с. 176].

Мотивація праці державних службовців формується до початку професійної трудової діяльності, шляхом засвоєння ними цінностей і норм трудової моралі та етики, а також через особисту участь у трудовій діяльності, в сім'ї та школі. В цей час закладаються основи ставлення до праці як цінності і формується система цінностей самої праці, розвиваються трудові якості особистості: працелюбство, відповідальність, дисциплінованість, ініціативність. Для формування трудової мотивації найбільшу значущість має характер засвоєння трудових норм і цінностей, які в майбутньому визначають її спосіб життя [30].

Отже, трудова мотивація пов’язана як зі змістовністю, корисністю праці, так і з самовираженням, самореалізацією державного службовця. Велику роль у практиці управління персоналом відіграє і статусна мотивація, вона є рушійною силою поведінки, пов’язаної з бажанням державного службовця обійняти вищу посаду, виконувати складнішу, відповідальнішу роботу, працювати в сфері діяльності, яка вважається суспільно корисною [10, с. 20].

В основі цілеспрямованого управління з урахуванням індивідуальних потреб кожного державного службовця на кожному конкретному етапі і створенням мотиваційних умов для їх задоволення лежить стратегія потреби, яка полягає у поєднанні двох елементів: визначенні індивідуальних потреб; створенні відповідного робочого середовища для їх задоволення [15, с. 189].

Державному службовцю потрібно надавати максимально можливий ступінь самоконтролю.

Більшість державних службовців прагнуть в процесі роботи придбати нові знання. Тому так важливо забезпечувати підлеглим можливість учитися, заохочувати і розвивати їхні творчі здібності.

Кожний державний службовець прагне до успіху. Успіх – це реалізовані цілі, для досягнення яких державний службовець приклав максимум зусиль. Успіх без визнання приводить до розчарування, убиває ініціативу. Цього не трапиться, якщо підлеглим, які досягли успіху, делегувати додаткові права і повноваження, просувати їх по службових сходах [21, с. 75].

Отже, метод управління персоналом − це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб’єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об’єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей. Головна мета такого впливу − активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб. Як відомо, існує безліч різноманітних конкретних людських потреб, цілей, досягнення яких

приводить до їхнього задоволення, а також існує чимало типів поведінки під час реалізації таких цілей [31].

Існує величезна кількість методів управління персналом. При цьому важливо не протиставляти методи управлінської діяльності, а застосовувати їх комплексно, вибірково, відповідно до обставин, за характером ситуацій та рівнем поведінки людей. Кожен метод має свої межі, і в цих межах він повинен залучатися до державного управління, в тому числі і для обслуговування відповідних стадій управлінської діяльності. У цілому підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців за допомогою мотивації відіграють значну роль у системі державного управління, стимулюють до сумлінної та ініціативної праці державних службовців, що призводить до покращення суспільних відносин у нашій державі [46].

Визначимо та проаналізуємо лише окремі фактори, які, на нашу думку, можуть мати вагу в межах усього інституту державної служби та ілюструють взаємозв'язки між факторами, структурованих за різними критеріями, у межах запропонованої матриці.

1. Зовнішні об'єктивні фактори. Вони насамперед пов'язані з елементами середовища, що мають тривалий період і значну кількість суб'єктів формування, а також високий ступінь поширення і впливу. Ці фактори формують перш за все загальні соціокультурні умови поведінки та діяльності державних службовців.

Важливу роль відіграє і вплив на організаційну культуру державної служби ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, він може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. Окрім того, члени організації виростають у певній культурі і приносять із собою цінності, які домінують у їхньому середовищі.

До цього квадранта, на нашу думку, можуть бути віднесені такі основні фактори: організаційно-правові – характер і рівень розвитку суспільних відносин, політична система держави, політична, правова, культура;

економічні – загальний стан економіки держави, ступінь впливу організації на управління чи регулювання у сфері економіки; соціально-психологічні – культурно-цивілізаційна специфіка середовища, інші рівні та складові, цінності та норми, традиції національної культури.

2. Зовнішні суб'єктивні фактори. Ці фактори можуть бути досить мінливими, тому що залежать від волі окремих суб'єктів, що знаходяться поза системою державної служби, але зацікавлені в її розвитку, функціонуванні за прийнятними для них сценаріями.

Зазначені фактори конкретизують вимоги зовнішнього середовища до поведінки та діяльності державних службовців.

Одним з таких факторів можуть бути вимоги, що висуваються до державної служби в цілому й окремих державних службовців суспільством.

Адже формування та розвиток особистості здійснюється через активну взаємодію людини з зовнішніми умовами, соціальною реальністю. Розвиток особистості відбувається за рахунок набуття якості, що формується на основі успадкованих задатків в процесі соціалізації, навчання та виховання, але при цьому передбачається особистісна трансформація в ході саморозвитку та самовизначення, тобто, в процесі самореалізації [3, с. 41].

Кожний державний службовець на певному етапі свого життєвого та трудового шляху обрав саме цю професію – державного службовця, виходячи зі своїх уявлень про авторитетність, престижність, специфіку роботи в органах державної влади, про те, що обіцяє йому майбутня професійна діяльність і в матеріальному, і в моральному плані. Вплив соціального середовища здатен змінювати світогляд державного службовця, що являє систему знань, достовірних ідей, теорій про природні явища та соціальне життя і є одним з елементів організаційної культури. Формування світогляду державного службовця здійснюється в результаті інтелектуально-творчої взаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища в ході вирішення службових завдань: як результат обговорення, дискусії, диспуту, обміну думками, вироблення сумісного погляду з проблем діяльності [3, с. 42].

До цієї групи доцільно віднести такі фактори: організаційно-правові – національне законодавство, етап розвитку, вік, масштаб діяльності організації, ступінь її інтеграції до системи державної служби; економічні – сталість організації в даних економічних умовах (податливість до кризових явищ, частота зміни керівництва та персоналу); соціально-психологічні – традиційне ставлення та вимоги до професії державного службовця, що склалися в суспільстві, суспільно-історичний професійний досвід.

3. Внутрішні об'єктивні фактори. Ці фактори перш за все обумовлені специфічними рисами організацій, що належать до системи державної служби.

Така обумовленість склалася історично, перш за все, завдяки тривалим внутрішньо інституційним процесам. Дані фактори формують насамперед організаційно-культурні структури поведінки та діяльності державних службовців в організації.

Зокрема, особливості професійної діяльності державних службовців породжують специфічні проблеми морального характеру, що вимагає формування високої етичної культури цієї професійної групи [47].

Професійна мораль державних службовців – це особливості свідомості, взаємовідносин, поведінки людей, обумовлені специфікою державної управлінської діяльності.

Етика державного службовця як вид професійної етики зосереджується на найбільш актуальних проблемах морального життя професійної групи, зокрема, таких:

– ставлення професійної групи державних службовців і кожного спеціаліста до суспільства в цілому, його інтересів;

– визначення моральних якостей особистості державного службовця, які забезпечуватимуть якнайкраще виконання ним професійного обов'язку;

– обґрунтування професіоналізму як моральної якості державного службовця;

– усвідомлення специфіки моральнісних відносин державних службовців і громадян, які є безпосередніми об’єктами їх управлінської діяльності;

– розкриття сутності взаємин усередині професійних колективів державних службовців та специфічних для цієї професії моральних норм, які виражають ці взаємини;

– виявлення особливостей професійного виховання державних службовців, його мети, завдань і методів [5, с. 254–256].

До складових професійної культури державних службовців разом з етичною відносять ще й естетичну культуру. Естетичну культуру державних службовців розуміють як знання правил зовнішньої гармонії та їх практичну реалізацію для ефективного виконання завдань державної служби. Естетична культура державних службовців як складові включає:

– культуру зовнішнього вигляду;

– культуру організації робочого місця;

– культуру підготовки документів і діловодства;

– культуру мови та спілкування [9, с. 11].

На наш погляд, до цього квадранта мають бути віднесені такі фактори:

− організаційно-правові – повноваження організації, кадрова політика, склад державних службовців, організаційна поведінка персоналу, відносини підпорядкованості всередині організації, моделі оцінювання діяльності;

− економічні – система розподілу ресурсів, стимулююча система винагороди;

− соціально-психологічні – використання надбань національної культури, стиль керівництва, професійна підготовка персоналу, система навчання кадрів, наявні субкультури [61].

Професіоналізм державних службовців формується під впливом значної кількості факторів, які можна в цілому систематизувати як: зовнішні об’єктивні; зовнішні суб’єктивні; внутрішні об’єктивні; внутрішні суб’єктивні.

Конкретні формуючі впливи обумовлюються локалізованими за вказаними просторово-суб'єктними нішами організаційно-правовими, економічними та соціально-психологічними факторами.

Отже, ми вважаємо за доцільне запропонувати загальну структуру матриці для систематизації найбільш значущих факторів формування професіоналізму державних службовців. Вона побудована за різними критеріями, що в цілому відображають системний характер і враховують просторовий, суб'єктний і ресурсно-інструментальний параметри формування організаційної культури державної служби.

Ця матриця має чотири квадранти просторово-суб'єктного позиціювання, а саме: зовнішні об'єктивні; зовнішні суб'єктивні; внутрішні об'єктивні; внутрішні суб'єктивні фактори, де можуть бути розміщені відповідні організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні фактори.

Конкретний набір факторів, їх роль і ступінь впливу можуть бути визначені й оцінені лише в певних умовах функціонування даної організації в системі державної служби.

Підсумовуючи вище зазначене, робимо висновки, що розглядаючи організаційно-економічний та фінінасовий механізм публічного управління захисту суспільства від непрофесфіоналізму державних службовців як сукупність організаційних і економічних важелів, що чинять вплив на економічні і організаційні параметри системи управління, що, у свою чергу, сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню конкурентних переваг та ефективності діяльності.

Визначення пріоритетів у використанні інформаційних технологій в діяльності органівдержавної влади здійснюється на основі оцінки можливості отримання значущого соціально-економічного результату і об'єму відповідних ресурсів.

Ми вважаємо за доцільне запропонувати загальну структуру матриці для систематизації найбільш значущих факторів формування

професіоналізму державних службовців. Вона побудована за різними критеріями, що в цілому відображають системний характер і враховують просторовий, суб'єктний і ресурсно-інструментальний параметри формування організаційної культури державної служби.

Ця матриця має чотири квадранти просторово-суб'єктного позиціювання, а саме: зовнішні об'єктивні; зовнішні суб'єктивні; внутрішні об'єктивні; внутрішні суб'єктивні фактори, де можуть бути розміщені відповідні організаційно-правові, економічні та соціально-психологічні фактори.

Конкретний набір факторів, їх роль і ступінь впливу можуть бути визначені й оцінені лише в певних умовах функціонування даної організації в системі державної служби.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД НЕПРОФЕСІОНАЛІЗМУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Використання зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління

Кадрове забезпечення є однією з основних складових служби в органах державної влади, необхідною умовою її організації, функціонування та розвитку. Ці процеси розвиваються в межах здійснення кадрової політики в системі публічного управління.

Вдосконалення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління неможливе без реформування інституту служби, його наближення до європейських стандартів за такими пріоритетними напрямами:

– вдосконалення правових засад функціонування служби;

– реформування системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;

– встановлення порядку надання муніципальних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування;

– вдосконалення та підвищення ефективності управління службою в органах місцевого самоврядування;

– професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування [6, с. 23].

В основу реформування в більшості зпрубіжних країн, таких як Польща, Німечиина, Франція, США, Великобританія та ін. покладено такі принципи:

1) демократизація державного управління;

2) орієнтація на пересічного громадянина, який, будучи клієнтом органів місцевого самоврядування, виступає споживачем державних послуг;

3) орієнтація на кінцевий результат;

4) рентабельність управління;

5) простота управління [5, с. 27].

Уряди цих країн запроваджують нові ідеї державного менеджменту, що передбачають широке використання в державній службі методів роботи, які застосовуються у приватному секторі.

Серед таких методів можна виділити наступні: методи стратегічного планування, командного характеру роботи в процесі ухвалення рішення, оцінка якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці [70].

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

Серед розвинених країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до публічного управління. Наприклад у США кількість федеральних службовців складає більше трьох мільйонів осіб. Разом зі службовцями штатів вони складають 16% зайнятого населення. Більша їхня частина – понад 90% працює у виконавчих органах влади. У Великій Британії урядові службовці складають близько 6 відсотків усіх зайнятих, у Франції – 15% [7, с. 34].

У світі простежується тенденція щодо скорочення управлінського персоналу та переведення окремих категорій службовців з державного до приватного сектору. Відповідно відбувається зменшення кількості рівнів

керівництва, спрощення управлінських структур, удосконалювання процедур вироблення й прийняття рішень.

Такі кроки спрямовані на найбільш раціональне витрачання грошей платників податків, ці кошти повинні витрачатися на дійсно необхідні людям програми і досягати при цьому бажаних цілей. Якість діяльності державної служби за таких умов оцінюється за кінцевим результатом, що призводить до підвищення рівня організації державного управління [7, с. 34].

Цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну і виняткову. Назва «конкурсна» означає, що всі призначення на цю службу здійснюються в результаті добору на конкурсних іспитах. Більше 90% усіх державних службовців проходять через конкурсну систему. Конкурс вважається найбільш демократичною процедурою, що забезпечує дотримання принципурівного доступу, а також найбільш ефективним способом добору, оскільки дозволяє виділити найбільш здатних та придатних до державної служби [7, с. 36].

Незважаючи на позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, при цьому зазначається як значна вартість таких процедур, так і фактична перевага осіб, які мали можливість одержати кращу підготовку.

На нашу думку, суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм державного службовця, тому варто більш широко впроваджувати процедуру конкурсного добору на державні посади й в Україні з відповідними удосконаленнями й пристосуванням до наших умов.

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

Кваліфіковані стандарти для просування розробляються окремо кожним відомством. У цих стандартах визначаються мінімальні вимоги для успішного виконання відповідної роботи [4].

Такий досвід децентралізованого визначення стандартних вимог в окремих відомствах доцільно впроваджувати й у вітчизняному державному апараті, виходячи з його розгалуженості й великої кількості виконуваних функцій.

У Франції поняття «публічна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі у держави, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації» [7, с. 36].

У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується лише тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери».

Досить цікавим з наукової точки зору є порядок проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, який визначається як спосіб розподілу обмеженого числа державних посад за допомогою іспитів, що дозволяють незалежному колегіальному органові (журі) класифікувати конкурсантів за їхніми заслугами для наступного призначення на посаду [5].

На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати піддаються тестуванню.

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

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

міністерській ієрархії. Система добору, підготовки і просування по службі у Великій Британії організована таким чином, щоб сприяти створенню типу професійного керівника, адміністратора широкого профілю.

Однак в останні десятиліття у Великій Британії збільшується кількість прихильників посилення ролі фахівців у державному управлінні за зразком американської моделі. У Великій Британії набір на кадрову цивільну службу входить до компетенції Комісії зі справ цивільної служби. Уведено письмовий іспит загального типу як головну умову вступу на державну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорду і Кембриджу, що на практиці приводить до того, що саме ці університети здійснюють підготовку великої частини кандидатів на керівні посади.

Досить цікавим вбачається досвід організації служби в Китаї. У 1993 році в КНР було прийняте Положення про державних службовців, що включає такі глави: загальні положення; права й обов'язки; категорії посад; наймання; оцінка роботи; компенсації; дисципліна; службове просування і зниження в посаді; призначення і звільнення; підготовка; заміни; механізми запобігання недоліків і конфліктів; платня, страховка; відставка і звільнення; вихід на пенсію; скарги й апеляції; управління та контроль над персоналом [7, с. 32].

Державні службовці, зараховані на службу в робочі органи народних урядів провінційного рівня і вище, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах.

Вважаємо за доцільне ввести подібні обмеження й в Україні, щоб вищі посадові особи чітко розуміли життя і проблеми більшості суспільства.

Серед найважливіших обов'язків китайського посадової особи можна відзначити такі: дотримання Конституції і законів; виконання служби відповідно до законів, підзаконних актів та політики держави; підтримування тісних зв'язків з народом, прислухання до думки народу, сприймання контролю з боку громадськості, усіляке служіння інтересам народу; захист безпеки, честі та інтересів держави; збереження державної і службової

таємниці, справедливість, чесність і безкорисливість, самовіддане служіння суспільству [7, с. 34].

Для розуміння особливостей інституту публічної служби корисним є звернення до досвіду європейських країн, з окрема Франції, де існує три публічні служби:

1. Державна служба (51%) – аналог в Україні: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, в тому числі освітні заклади.

2. Територіальна служба (30%) – аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади.

3. Служба охорони здоров'я (19%) – аналогом в Україні виступає сфера охорони здоров'я [50].

До державних службовців у Франції належать чиновники, які працюють на посадах різних типів в установах центрального і місцевого рівнів (центральні та деконцентровані адміністрації).

Центральні адміністрації (які розташовані в Парижі, але можуть бути делокалізовані в провінцію) здійснюють розробку і координування державних програм на національному рівні.

Деконцентровані адміністрації реалізують державну політику на місцевому рівні. Чиновники, які в них працюють, підпорядковані префектурам і субпрефектурам, а також регіональним і департаментським управлінням різних міністерств (Міністерсвтво соціальної політики, сім'ї та єдності України, Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агенство лісових ресурсів України).

Службовці державної та територіальної служб підпорядковуються префекту, який є представником уряду та гарантом додержання законності [48].

Отже, аналізуючи елементи правового регулювання зарубіжних моделей організації кадрового забезпечення, варто враховувати низку положень: можливість їх застосування з урахуванням вітчизняної специфіки; здійснювати правове, фінансове й організаційне забезпечення впроваджених

новацій; доцільно апробувати різні моделі організації кадрової служби в якості експерименту, поступово.

Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом впровадження і його результатів. Із французької системи адміністрації доцільно запозичити те, що державу, як в центрі, та і на місцях представляють її посадові особи, які одночасно контролюють діяльність місцевих співтовариств щодо відповідності їх діяльності Конституції і законам.

Стратегічними пріоритетами модернізації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування з врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці тощо

3.2. Запровадження нової моделі професіоналізації державних службовців України

Професіоналізація є стійкою тенденцією розвитку державної служби в Україні. Про це свідчать не тільки стратегічні та програмні документи щодо розвитку цієї сфери, в яких професіоналізм задекларовано як базовий принцип [7, с. 31], а й такі суттєві ознаки, як: наявність стійкої суспільної потреби в державному управлінні, що обумовлює відтворюваність цього виду трудової діяльності, формування специфічного комплексу трудових функцій і професійних стандартів; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, передусім професійного навчання тощо.

Разом з тим професіоналізація державної служби, як показано в наукових дослідженнях [40, с. 115], має низку суттєвих вад у підсистемах професійної діяльності, індивідуальної професіоналізації, професійного середовища.

Складний комплекс виділених системних недоліків фокусується у проблемі формування професіоналізму службовців − базової якості, яка значною мірою впливає на стан державної служби, результативність і ефективність публічного управління.

Професіоналізм виступає цільовою якістю, яка об'єктивуєтьсяпевними стандартами професійної діяльності і суб'єктивується особистістю в процесі професійного розвитку. Вагомість суб'єктивного фактора у формуванні професіоналізму завжди відзначалася дослідниками.

Особливий акцент цей концепт отримав у контексті управління людськими ресурсами [68], яке бере у фокус людину в професії, в організаційних відносинах, в процесі саморозвитку. Саме на цьому науково-практичному полі, на наш погляд, закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності.

У результаті численних досліджень було показано, що професійна спроможність виникає завдяки інтегруванню всієї багаторівневої структури особистості (з її вродженими та набутими здібностями, якостями) у трудовий процес, професійне середовище і проявляється у відповідних способах (програмах) діяльності, поведінкових характеристиках, які дістали назву компетентностей [9, с. 11].

Не спиняючись детально на історії запровадження компетентнісного підходу до опису професіоналізму і проблемах інтерпретації цього поняття різними дослідниками, зазначимо, що його прикладна спрямованість зумовила широке застосування не лише у сфері досліджень, а й в управлінні персоналом, професійному навчанні.

Особистісний результат, продемонстрований безпосередньо в трудовому процесі, став відправною точкою для визначення складного комплексу поведінкових індикаторів професіоналізму, нових підходів до формування професійних стандартів та відповідних оцінювальних процедур.

Сьогодні цей підхід успішно застосовується не тільки в бізнесі, а й у публічному управлінні розвинутих країн, зокрема США, Канади, Німеччини, Великобританії, Австрії, Нідерландів [9, с. 12], оскільки дає змогу фахівцям з управління персоналом ефективно відбирати працівників, визначаючи комплекси характеристик професійної придатності (профілі компетентності) під конкретні трудові функції та завдання (профілі компетенції), що надзвичайно важливо за умов динамічного функціонування організацій у будь-якій професійній сфері.

Водночас у державних службовців з'являється можливість демонструвати свою професійну спроможність де факто незалежно від того, яким шляхом (освітою чи досвідом) вона набута. Формується інституційна база застосування компетентнісного підходу: розробляються відповідні професійні стандарти, методи навчання і процедури оцінювання не тільки на рівні організацій, професійних спільнот, а й у системі державного регулювання.

Так, у країнах ЄС в межах Європейської системи акредитації майстерності запроваджується Карта особистісних умінь (Personal Skills Card) з метою виявлення та кваліфікації набутих професійних компетентностей, що забезпечує єдиний підхід до професійної кваліфікації на європейському ринку праці [7, с. 32].

Створення методологічних засад дослідження та оцінювання професіоналізму як цілісної структури якостей, яка відображає особистісно-діяльнісну природу цього явища, дає підстави для актуалізації дослідження особливостей професіоналізму у сфері публічного управління, виділення його специфічних складових і показників, які задовольняють потреби діагностики та оцінювання в процесі професійного розвитку службовця.

Усвідомлення цієї проблеми у сфері публічного управління в Україні та пошук нових форматів професійних стандартів і відповідних оцінювальних процедур відбувається доволі повільно.

Грунтовні емпіричні дослідження взаємозв'язку специфіки державної служби як професійної діяльності та формування професіоналізму державного службовця на засадах особистісно-діяльнісної парадигми практично відсутні. Окремі роботи, спрямовані на адаптацію компетентнісного підходу до завдань професіоналізації державної служби [8, с. 19], свідчать про розуміння актуальності цієї проблеми, знайомство із зарубіжним досвідом щодо застосування відповідних методик визначення компетентностей [8, с. 24].

Разом з тим потужні можливості цього підходу залишаються незадіяними за умов відсутності цілісної системи управління персоналом в публічному управлінні, яка має створювати інституційні та методологічні передумови ефективної професіоналізації.

Останнім часом намітилися зрушення в цьому напрямі у зв'язку з розробленням Національним агенством України з питань державної служби стратегічного документа щодо запровадження управління персоналом [18, с. 51], що спонукає до формування прикладної моделі професіоналізму в державній службі на засадах особистісно-діяльнісної парадигми.

Цілісне осмислення професіоналізму неможливе без його розгляду в процесі становлення. У цьому сенсі поняття набуває більш широкого значення як міра відповідності вимогам професійної діяльності, професійна спроможність і є динамічним показником, який оцінюється на всіх етапах професійного розвитку.

Оперування таким більш гнучким поняттям професіоналізму, яке кореспондується з поняттями професійної спроможності, професійної придатності, є доцільним, оскільки дає змогу пов'язати його з низкою конкретних змістово-діяльнісних критеріїв відповідно до закономірностей інтегрування особи у професійну діяльність і етапів проходження служби [2].

На сьогодні в Україні існує низка нормативних моделей, які певною мірою враховують особистісний чинник професійної діяльності. Це, передусім, професіограма − емпірично обґрунтована характеристика

особливостей певного виду трудової діяльності, яка містить відповідні вимоги до працівника.

Структура професіограми включає морфологічний опис діяльності, психограму та соціограму [8, с. 54].

Професіограма містить вимірювані показники професійної придатності, але вони більшою мірою стосуються завдань профорієнтації, а не професійного розвитку. Такі моделі, як професійно-кваліфікаційна характеристика та посадова інструкція, як показує досвід, практично не оперують вимірюваними показниками професійної спроможності і з погляду оцінювання професійної придатності спираються на освітній стандарт.

У цьому сенсі на особливу увагу заслуговує освітньо-кваліфікаційна характеристика, яка грунтується на первинному моделюванні професійної спроможності працівника і містить комплекс вимірюваних якостей (знання ↔ уміння ↔ навички), які формуються на етапі професійної підготовки.

Аналіз літератури свідчить, що переосмислення освітнього стандарту на засадах компетентнісної парадигми орієнтоване на побудову цілісної практико-орієнтованої моделі фахівця, здатного до постійного професійного розвитку, є одним з перспективних напрямів впровадження особистісно-діяльнісної парадигми професіоналізма [25, с. 12].

Таким чином, на сьогодні не існує моделі професіоналізації, яка враховує переваги компетнтнісного підходу і придатна для застосування в системі публічного управління. На наш погляд, при моделюванні професіоналізації державних службовців на засадах компетентнісного підходу доцільно врахувати такі базові положення:

1. Розгляд професіоналізму в контексті інтегрування людини у професійну діяльність, професійного становлення особистості дає змогу адекватно визначати вимоги та кваліфікаційні критерії на різних етапах індивідуальної професіоналізації, оцінювати відповідні професійні якості особистості, цілеспрямовано нарощувати професійний потенціал службовця.

2. Професіоналізм службовця формується в межах двох діяльнісних контурів: зовнішнього, пов'язаного з перетворювальною діяльністю, спрямованою на зовнішні для людини об'єкти (інформацію, процеси, людей тощо), та внутрішнього, пов'язаного із самоперетворювальною діяльністю, спрямованою на самоактуалізацію і професійний розвиток людини в процесі праці.

За умов позитивної синергії цих складових і виникає нова якість − професіоналізм як здатність до стабільно успішного, кваліфікованого (відповідно до встановлених вимог) виконання професійних функцій і завдань [8].

3. Структура зовнішнього діяльнісного контуру включає такі базові складові: виробничу, пізнавальну, соціально спрямовану. Вона формується як ієрархічна з домінуванням виробничої, що затребує інші дві у співвідношенні, обумовленому змістом діяльності.

При цьому сама виробнича діяльність може базуватися більшою мірою на когнітивній або соціально-спрямованій складових, що, наприклад, має місце у разі надання послуг політичному керівництву (формування та реалізація державної політики) та надання послуг населенню [14, с.156].

4. Структура внутрішнього діяльнісного контуру включає: самоактуалізацію, самоаналіз, самооцінку, самопроектування, саморегулювання, навчання.

Ці складові самоперетворювальної діяльності базуються на таких підструктурах особистості: когнітивно-рефлексійній, емоційно-вольовій, перцептивно-комунікативній, ціннісно-мотиваційній [88].

Розвинутість зазначених підструктур особистості є передумовою успішного інтегрування службовця у професійну діяльність.

5. Професійна спроможність службовця відображається у його виробничій поведінці, яка включає не тільки операційну, а й особистісну складові і може бути описана поведінковими характеристиками, які відповідають структурі професійної діяльності − від найбільш загальних

складових (напрямів, функцій) до спеціалізованих відповідно до конкретних робочих завдань.

Визначення сукупності таких спостережуваних характеристик (компетентностей) є найбільш доцільним для встановлення чіткої відповідності працівника вимогам робочого місця.

6. У термінах компетентностей професійна спроможність структурується на кластери − комплекси близьких за природою професійних характеристик, які вирізняються високим ступенем взаємовпливу.

Такі комплекси мають бути визначені, передусім, для згаданих вище зовнішнього та внутрішнього контурів діяльності.

Структура кластеру у термінах компетентностей вибудовується на основі визначених для посади видів робіт. Складові, в свою чергу, ранжуються за рівнями компетентності.

Для системи органів публічного управління рівні компетентнісної кваліфікації мають кореспондуватися з категоріями посад і рангами, виступати підставою для кар'єрного розвитку.

7. Особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму передбачає ґрунтовне компетентнісне забезпечення самоперетворювальної діяльності.

Кластер акмекомпетентностей має виражену аутопсихологічну спрямованість і базується, передусім, на акме-технологіях.

Базові акме-компетентності можуть бути визначені таким чином: володіння засобами самодіагностики; рефлексія професійної діяльності та особистісно-професійних якостей; мотивування професійного самоудосконалення; формування я-концепції та програми власного професійного розвитку; регулювання професійної діяльності, поведінки відповідно до норм професійної етики.

8. Для опису професійної спроможності службовця пропонується науковцями чотири базових кластери компетентностей: операційно-технологічні, когнітивні, соціально-психологічні, акме-компетентності.

Перший кластер обумовлений предметом праці на посаді і формується відповідно до конкретних функцій і завдань. Три останні є більшою мірою загальними для діяльності на посадах публічної служби.

Наявність рівнів компетентності у кожному кластері робить модель досить гнучкою як щодо опису посади, так і опису фактичної професійної спроможності службовця.

Структура професійної спроможності службовця (включає кластери компетентностей: операційно-технологічні (ОТ), когнітивні (К), соціально-психологічні (С), акмеологічні (А)).

Відповідно до схеми професійна спроможність є інтегрованою характеристикою, яка описується такою формулою:

ПС = ∑ КС РС = ∑ Кот Рот +∑ Кк Рк + ∑ Кс Рс +∑ Ка Ра, [62]

де КС РС − складові кластери, позначені відповідними індексами;

Р − індекс рівня компетентності, визначеного для певного кластера.

Компетентності формулюються як поведінкові характеристики.

Наприклад, структура кластера операціонально-технологічної компетентності може включати складову «Інформаційно-аналітична», яку доцільно представити за рівнями компетентності (у порядку зростання) таким чином:

1. Збирає інформацію із застосуванням інформаційних технологій.

2. Аналізує та систематизує інформаційні матеріали.

3. Виділяє та діагностує проблеми.

4. Вишукує та оцінює альтернативні рішення проблем.

Пропонований формалізм може бути застосований і для опису посади. Опис конкретної посади передбачає визначення видів робіт, їх характеристику в термінах компетентностей відповідно до базових кластерів та необхідних рівнів компетентності.

Такий опис (профіль компетенцій) має характер вимоги щодо службовця та дає змогу у зіставлюваних показниках оцінити його професійну спроможність. Визначення рівнів компетентності, а значить і

кваліфікаційних рівнів, які мають кореспондуватися з категоріями і рангами службовців, є безпосереднім завданням фахівців з управління персоналом в органі влади.

3.3. Активізація механізму громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління

Участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики є однією з ключових умов модернізації системи публічного управління, невід'ємною складовою демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому.

Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між цими інститутами виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, у відповідності зі стратегічними національними інтересами.

На сучасному етапі особливо актуалізувалась потреба у створенні умов для організації ефективного партнерства та співробітництва між громадськими організаціями та органами влади з метою спільного вирішення соціальних проблем громадян, застосування дієвих правових демократичних механізмів взаємодії між органами державної влади та громадським сектором.

Залучення громадських організацій до процесу формування та здійснення публічної політики має двосторонній характер, оскільки активна діяльність неурядових організацій у вирішенні цих проблем не лише підвищує їх соціальну роль і престиж, але й дає вагомі позитивні наслідки для ефективності державної політики загалом [86].

Зокрема, забезпечення повноцінної комунікації та взаємодії органів державної влади з громадськістю, постійного та якісного консультаційного процесу та громадського контролю є важливим чинником подолання

законодавчої неефективності та інституційної слабкості, недосконалості судової та адміністративної практик.

Серед форм участі громадськості у процесі підготовки та ухвалення рішень, що впливають на формування публічної політики, слід виокремити такі:

− безпосередня участь громадян (вибори, референдуми); опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії);

− направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення до глави держави, законодавчого органу (зокрема, парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо;

− підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок щодо конкретних документів, рішень і громадського контролю за їх виконанням;

− організація громадських акцій (мирні збори, інші масові заходи);

− участь представників громадських об'єднань у діяльності неурядових аналітичних центрів [25, с. 36].

З огляду на це, результативність впливу об'єднань громадян на формування державної політики безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільнополітичної діяльності громадян, що можуть забезпечити власне організації громадянського суспільства [1, с. 192].

Слід зауважити, що потенціал результативного партнерства громадськості з органами влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності.

Підвищення ефективності взаємовідносин між органами публічної влади і громадськості на державному та місцевому рівнях можливе за умови розв'язання низки актуальних проблем:

– забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;

– подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;

– недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;

– включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;

– забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади;

– посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;

– покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю;

– підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;

– підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення;

– дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій .

З метою створення умов для ефективного партнерства між владою та громадським сектором необхідно налагоджувати більш тісну взаємодію в таких напрямах:

– оцінка соціально-економічної ситуації на місцях (у місті, регіоні тощо);

– розвиток громадських структур, покликаних вирішувати питання обміну інформацією, експертизи законотворчих проектів, обговорення адміністративних рішень, громадських ініціатив (з цією метою треба створювати Ради громадсько-політичних організацій спільно з органами виконавчої влади при місцевих адміністраціях – громадські ради з функціями експертів законотворчих ініціатив);

– прийняття владою курсу конструктивного співробітництва з усіма об'єднаннями та організаціями, незалежно від їхньої політичної орієнтації;

– підготовки та складання угод по взаємодії з усіх напрямів політичної та економічної практики, створення атмосфери соціального партнерства;

– розроблення нормативно-правової бази розвитку третього сектору на всіх рівнях [69].

Таким чином, пріоритетні шляхи розвитку громадського сектора передбачають активізацію відносин між неурядовими організаціями й засобами масової інформації; посилення ролі громадських організацій у формуванні сталої моделі територіальної громади на основі досягнення соціальної стабільності.

Основними механізмами участі громадськості в контексті оптимізації системи публічного управління є:

1. проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо);

2. підтримка ініціатив та залучення потенціалу громадських організацій у сфері надання публічних послуг та вирішення соціальних проблем громадян;

3. підвищення рівня інституційної спроможності суб'єктів громадянського суспільства щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації публічної політики;

4. забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії;

5. використання інтерактивних форм зв'язків з громадськістю та ін.

Таким чином, доводиться констатувати, що навіть попри розширення нормативної бази, законодавче закріплення механізмів ідеться переважно про формалізовану "суб'єктність" громадськості, брак контролю й підзвітності. Та ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю заважають не лише інерція з боку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, імітація ними діалогу з інституціями громадянського суспільства, а й низький фаховий рівень експертної спільноти (особливо поза межами столиці), що веде до недостатньої спроможності представників громадськості протистояти протиправним діям посадовців. Так, аналіз практики формування й діяльності громадських рад на місцевому рівні свідчить, що однією і з суттєвих проблем є фінансування з бюджету переважно тих громадських організацій, які входять до громадських рад, що створюються органами виконавчої влади з наближених до себе людей. Ускладнює роботу громадських рад досить поширене членство одних і тих самих людей одразу в кількох радах.

Однією з найменш контрольованих ланок у діяльності громадських рад є їх формування, особливо діяльність ініціативних груп з їх створення. Саме тут закладені найбільші ризики. З метою убезпечення від них вважаємо цілком обґрунтованою пропозицію Міністерства юстиції України щодо створення громадських третейських судів, які, зокрема, могли б вирішувати спірні питання при формуванні громадських рад. У цілому якрівень мотивації органів публічного управління всіх рівнів до взаємодії, так і громадськості до продуктивної співпраці є недостатнім [53].

Так, за даними експертного опитування, серед причин неефективності консультацій і з громадськістю переважають: небажання органів виконавчої

влади враховувати пропозиції організацій громадянського суспільства при проведенні консультацій, низька якість пропозицій організацій громадянського суспільства, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо [12, с.3].

У принципі, в розвинених країнах усі винайдені досі форми демократичного правління служать справі демократії, оскільки там у неї є міцне соціально-культурне підґрунтя. Водночас важко не погодитися з фахівцями, які стверджують, що в Україні багато в чому "фасадний характер" має не лише демократія, але й громадянське суспільство. Про це свідчать конкретні соціологічні дані щодо низького ступеня довіри громадян до громадських організацій та незначного рівня залучення до їхньої діяльності [16, с. 9].

Зрозуміло, що базою розвитку реального громадянського суспільства має стати зростання громадської активності. Наразі ж громадянська активність має ситуативний характер. Тож вартим уваги є застереження від перебільшених суспільних очікувань щодо дієвості громадськості, які продукуються міфологемою громадянського суспільства, що стає не менш поширеною, ніж міфологема євроінтеграції як панацеї від усіх бід.

Ефективна модель взаємодії громадськості з органами публічного управління потребує:

– забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень;

– повноцінного здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

– охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій і з громадськістю питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органів

влади у сфері регуляторної політики, виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо);

– активізації організаціями громадянського суспільства заходів, пов’язаних з здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур

Тож варто диференційовано підходити до функцій як органів публічного управління, так і організацій громадянського суспільства на мікро- і на макрорівні.

Стосовно організацій громадянського суспільства, то їх метою на макрорівні є сприяння у формуванні правової держави; лобіювання інтересів суспільства та окремих громадян; інформування громадян для забезпечення їх виваженого політичного вибору; гарантування прозорості та звітності державних структур;моніторинг виконання міжнародних конвенцій та вимог власного законодавства;формування ідеологічної основи громадянського суспільства (виховання почуття відповідальності за розв’язання суспільних проблем, розуміння громадянами місця в процесах, що відбуваються в суспільстві та державі).

Функції організацій громадянського суспільства, що здійснюються на місцевому рівні, полягають у виконанні конкретних завдань на основі ефективного використання наявних ресурсів; мобілізації і підтримки ресурсів, необхідних для забезпечення діяльності; посередництва в конфліктних ситуаціях; захисті інтересів членів організацій; забезпеченні зв’язків з групами з аналогічними інтересами; впровадженні макрорівневої політики в практичні дії.

Важливим аспектом роботи організацій громадянського суспільства є їх роль як поля діяльності громадян, які можуть займатися безпосередньо

наданням послуг, розвитком свого населеного пункту, інформаційною роботою, організаційною діяльністю тощо.

Отже, нова парадигма суспільного розвитку ставить завдання, які вимагають розробки сучасних підходів до управління процесами взаємодії органів публічного управління з громадськістю, що, у свою чергу, передбачає неформалізоване ставлення та мобілізацію адміністративних, організаційних, фінансових, кадрових ресурсних можливостей.

Отже, стратегічними пріоритетами модернізації системи кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування з врахуванням зарубіжного досвіду мають стати: широке використання новітніх кадрових технологій, запровадження оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, встановлення відповідності заробітку службовців від кількості, якості, складності праці тощо

Запропонована концепція моделювання професіоналізації передбачає чітку конкретизцію з урахуванням основних напрямів, функцій, завдань професійної діяльності на посадах державної служби та визначення необхідних рівнів компетенції, що дасть змогу провадити систематичне оцінювання службовців, визначати конкретні (в термінах складових професійної спроможності) потреби у підвищенні кваліфікації, планувати посадові переміщення та професійний розвиток.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє сформулювати низку висновків, а саме:

1. Виявлено рівень наукової дослідженості теми зарубіжними та вітчизняними вченими. Аналіз наукових праць за тематикою дослідження довів, що у сфері державної служби в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів недостатньо розкритими залишаються питання теоретико-методологічного обґрунтування шляхів удосконалення добору кандидатів, насамперед розробки алгоритму оцінювання відповідності кандидата характеристикам посади. Процес добору кандидатів та можливі шляхи його вдосконалення у сфері державної служби розглядаються епізодично, без системного комплексного підходу [54].

2. Окреслено понятійне поле дослідження. Сформульовано авторське визначення поняття «добір на державну службу» як сукупність послідовних дій визначення відповідності кандидатів вимогам вакантної посади в органі державної влади, окреслених нормативними документами. Ґрунтуючись на основних принципах державної служби, професіоналізмі і компетентності, розкрито сутність компетенції державного службовця, яка об’єднує в одне ціле такі складові: професійно значущі якості, необхідні для державної служби та без яких неможливе засвоєння знань та вмінь, а також мотиви, цінності, навики і Я-концепції, що забезпечують ефективну діяльність в органі державної влади.

3. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління. Установлено, що існуючі законодавчі та підзаконні нормативні акти, які регулюють процес добору на державну службу, не забезпечують ефективність підбору та закріплення професіоналів на посаді. Водночас обґрунтовано, що Україна потребує розроблення нового нормативного документа (Професійного стандарту державної служби). Акцентовано увагу

на особливості Професійного стандарту державної служби як нормативного документа, що спроможний характеризувати та спрямовувати кадрові процеси в державній службі. Професійний стандарт має стати нормативним документом, який описує вимоги органу державної влади до посади та державних службовців, їх загальнопрофесійні та вузькопрофесійні компетенції.

4. Охарактеризовано такі основні механізми захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління. Сьогодні в Україні постає необхідність здійснення системної реформи щодо підготовки державних службовців, підвищення їх кваліфікації; забезпеченні прозорої, об'єктивної та ефективної оцінки державних органів і державних службовців, на основі компетентнісного підходу. Українське суспільство, сьогодні має потребу в управлінцях з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно та відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

5. Проаналізовано використання зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління. Узагальнення зарубіжного досвіду щодо посилення захисту суспільства від непрофесіоналізму в системі публічного управління дало можливість систематизувати основні тенденції розвитку інституту проходження державної служби в країнах демократії, до яких віднесено: розробку програм реформування й модернізації державної служби та прийняття нового законодавства про державну службу; оптимізацію та створення в системі державної служби нових організаційних структур;існування спеціальних інститутів управління державною службою; послідовне скорочення державного апарату; створення інституту вищих керівників; використання методів менеджменту, запозичених з приватного сектору; ротацію кадрів; наявність кодексів етики; забезпечення процесу безперервної професійної освіти державних службовців.

6. Запропоновано механізми громадської участі в оцінюванні ефективності та результативності професіоналів системи публічного управління.

Доведено, що залучення громадських організацій до процесу формування та здійснення публічної політики має двосторонній характер, оскільки активна діяльність неурядових організацій у вирішенні цих проблем не лише підвищує їх соціальну роль і престиж, але й дає вагомі позитивні наслідки для ефективності державної політики загалом.

Зокрема, забезпечення повноцінної комунікації та взаємодії органів державної влади з громадськістю, постійного та якісного консультаційного процесу та громадського контролю є важливим чинником подолання законодавчої неефективності та інституційної слабкості, недосконалості судової та адміністративної практик.

Виявлено, що основними механізмами участі громадськості в контексті оптимізації системи публічного управління повинні бути:

1. проведення консультацій з громадськістю з використанням інтерактивних форм (круглих столів, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій тощо);

2. підтримка ініціатив та залучення потенціалу громадських організацій у сфері надання публічних послуг та вирішення соціальних проблем громадян;

3. підвищення рівня інституційної спроможності суб’єктів громадянського суспільства щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації публічної політики;

4. забезпечення поінформованості суспільства про діяльність громадськості через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії;

5. використання інтерактивних форм зв’язків з громадськістю та ін.

7. Розроблено рекомендації органам публічної влади щодо активізації кадрової політики на основі самоцінності державного службовця-

професіонала та інвестування в його особистісно-професійний розвиток. Зарубіжний досвід свідчить, що для здійснення модернізації державної служби влада повинна сприяти розвитку високого рівня професіоналізму працівників та мати резерв висококваліфікованих і компетентних державних службовців. Це пов'язано із зовнішніми та внутрішніми викликами світу, які змушують державну владу не тільки бачити але й втілювати перспективи майбутнього розвитку підходу з підготовки висококваліфікованого покоління державних службовців, що матимуть необхідні здібності для ефективного та якісного вирішення актуальних проблем.

Діяльність громадянського суспільства реалізується в таких напрямах: забезпечення функцій контролю установчої влади над правомірністю дій органів державної влади; стимулювання громадської активності; створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери як у суспільстві в цілому, так і в його окремих структурах; репрезентація інтересів усіх громадян як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні; контроль за розподілом привілеїв у суспільстві; знаходження дієвого консенсусу між органами публічного управління та широкими колами громадськості.

Для розв'язання існуючих на нинішньому етапі розвитку суспільства та держави проблем в Україні пропонується:

– ініціювати обов'язкове завчасне оприлюднення до ухвалення всіх проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів, обов'язків громадян, з метою забезпечення громадськості можливості надати органам влади свої застереження та пропозиції до проектів таких актів;

– запровадити систему моніторингу щодо реагування органів публічного управління на результати проведених громадських експертиз, зокрема антикорупційних, рішень, дій, бездіяльності владних структур та їх посадових осіб;

– затвердити стратегію громадянської освіти; забезпечити максимальну відкритість діяльності громадських рад (зокрема впровадивши в них ротацію кадрів та статус членів і з дорадчим голосом);

– оприлюднювати в звітах органів державної влади інформацію про проведення консультацій, їх результати, міру врахування пропозицій, наданих у процесі консультацій з громадськістю, а також громадської думки при прийнятті рішень, або обґрунтовану аргументацію їх неврахування;

– забезпечити відповідальність органів державної влади та посадових осіб, які порушують вимоги чинного законодавства, перешкоджають роботі представників організацій громадянського суспільства в спільних органах (громадських радах), проведенню громадських експертиз.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абаєва Є. Н. Оптимізація системи мотивації працівників промислового підприємства. Є. Н. Абаєва. Науковий вісник ДГМА. 2009. № 2. С. 190 –197.

2. Афонін Е. А., О.В. Суший, Л.М. Усаченко. Закономірності та особливості суспільно трансформаційних процесів в Україні. Укр. соціум. 2011. № 4. С.7–30.

3. Бабкіна О. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства. Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. К., 2006. Т.2. С.41-55.

4. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.

5. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Навчальний посібник. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

6. Барвіцький В. І. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. Науковий редактор: М. Пухтинський. К.: Атіка-Н, 2006. 245 с.

7. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 2. С. 31-38.

8. Бродський Д. В. Професійна якість всього корпусу державних службовців є запорукою економічного зростання України. URL: http://uacrisis.org/ua/ denys-brodskyi/

9. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: автореф. дис. … канд. юрид. наук:12.00.02.К., 2004.17 с.

10. Войтович Р. І. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. Вісник НАДУ. 2013. № 2. С.19-25.

11. Ворона П. В. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2009. № 2. Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2009-2/index.htm.

12. Глухачов Є. Правові проблеми формування системи влади та управління на рівні району у містах України. Актуальні проблеми державного управління. Вип. 1. Х.: Право. 2001. С. 3.

13. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Публічне управління. 2011. № 1. С. 32.

14. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток. Монографія. Дніпропетровськ. ДРІДУ НАДУ. 2007. 239 с.

15. Горденюк В. Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування (правові аспекти). Вісн. Акад. прав. наук України: зб. наук. пр. 2010. № 4. С. 68 – 79

16. Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 1993. 20 с.

17. Гошко А. І. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування: Навчальний посібник. Київ: Вид-во УАФУ.1998. 280 с.

18. Гошовська В. А. Професійна діяльність політиків та державних службовців як віддзеркалення наявності/відсутності у них знань з елітознавства. Глобальне управління: теорія та практика: І міжнар. наук.-практ. конф.: зб. наук. пр. Афіни: Євро-Середземноморська Академія мистецтв і науки. 2015. 176 с. С. 36-39.

19. Гошовська В. А. Соціальна держава: український вибір. Київ: ЦПСД, 2007. 337 с.

20. Гриневич В. В. Теоретико-методологічні підходи до визначення взаємостосунків між державою і громадянським суспільством в зарубіжній

науковій думці. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип.1. С. 86-91.

21. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади): монографія. Черкаси: Вид. Ю. Чабаненко, 2007. 200 с.

22. Гурне Б. Державне управління. перекл. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи. 1994. С. 88-95.

23. Гурова К. Д. Формування системи мотивації персоналу підприємства в умовах глобалізації. Бізнес-інформ. 2010. № 4. С. 102-104.

24. Демедишина Н. Удосконалення комунікативної компетентності як умова професіоналізму державного службовця. Вісн. НАДУ: зб. наук. пр. редкол.: В. Т. Нанівська (голов. ред.) [та ін.]. Київ: Вид-во НАДУ. 2007. № 4. С. 74 -79.

25. Науменко Р. А., Гогіна Л.М., БакуменкоВ. Д. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.

26. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник. Київ: Знання, 2009. 582 с.

27. Дрожжина С. В. Представництво інтересів у державному управлінні. Проблеми державного управління та місцевого самоврядування в умовах сучасного політичного вибору України: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. Запоріжжя. Т. 3. 2007. С. 35-36.

28. Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців. Київ: НАДУ, 2008. 64 с.

29. Дуда С. Т. Мотивація та результативність праці персоналу підприємства: їх сутність та взаємозв’язок. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. №14. С. 188-193.

30. Живко З. Б. Аналіз та оцінка системи мотивації персоналу як чинника безпеки. Демографія, економіка праці, соціальна економіка, політика. 2009. № 5. С. 65-73.

31. Живко З. Б. Проблематика матеріальної мотивації праці в сучасному менеджменті підприємства. Вісник національного університету «Львівська політехніка». 2009. № 3. С. 271-278.

32. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Оріяни. 2008. 436 с.

33. Кампо В. І. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння. Місцеве самоврядування. 1998. № 1-2 (9). С. 35-38.

34. Карамушка Л. М. Психологія управління: Навчальний посібник. Київ: Міленіум, 2003. 344 с.

35. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. ….. канд. юрид. наук:12.00.01 Київ. 2003. 24 с.

36. Колот А. М. Мотивація персоналу: Підручник. Київ: КНЕУ. 2002. 337 с.

37. Конституція України [Текст]. Київ: [б. в.], 1996. 119 с.

38. Корецький М. Х. Стратегічне управління: Навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури. 2007. 240 с.

39. Корнієнко В. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право. 1995. № 1 (2). С. 68.

40. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посіб. Київ: Алерта. 2005. С. 115-116.

41. Кравченко В. І. Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи. Зб. наук. пр. УАДУ. Київ: УАДУ. 1999. № 1. С. 273-279.

42. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в України (основи муніципального права): навч. посіб. Київ: Право, 2008. 478 с.

43. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Громад. суспільство. 2008. № 5 (7). URL: http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=6032684

44. Кунька Г. Як змусити міського голову та депутата через суд прозвітувати перед громадою? URL: www.gromada.lviv.ua/article/874

45. Кушнірова Г. Види та рівні професійної компетентності муніципальних службовців. Вісник НАДУ: зб. наук. пр. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. № 4. С. 79 - 84

46. Липовська Н. Інтерпретація професійної компетентності фахівців вакмеологічному дискурсі. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2009. Вип. 5. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/odyframe.htm.

47. Липовська Н. Особливості інституційного розвитку державної служби України. Публ. адміністрування: теорія та практика. 2009. Вип. 2 (2). URL: www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/index.html

48. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ: 2011. С. 27.

49. Малиновський В. І. Функція мотивації управлінської діяльності. Вісник УАДУ. 2003. № 3. С. 165-170.

50. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк. 2000. 558 с.

51. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституц. розв. держ. служби. 2005. 254 с.

52. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.

53. Маринич І. А. Мотивація як фактор підвищення ефективності праці працівників. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. № 15. С. 376-380.

54. Марценюк О. Професіографічний підхід до формування соціально-психологічної компетентності керівника в системі державного управління. Держ. буд-во. 2008. № 2. URL: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/index.html

55. Мороз О. Ю. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 41-47.

56. Науменко Р. А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. №9. С. 41- 45.

57. Новак В. О. Основи теорії управління: навч. посіб. Київ: НАУ, 2001. 236 с.

58. Пашко Л. А. Актуалізація людського фактора у сфері державного управління як запорука результативності взаємодії у форматі «держава – громадянське суспільство. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії: монографія. вид. 2-е, розшир. та доп. Черкаси: Вид-во Чабаненко. 2009. С. 117 -113.

59. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: автореф. дис. … д-ра н. держ. упр.: 25.00.03 Київ. 2007. 36 с.

60. Погорєлова А. Передумови розширення доступу громадян до законотворчого процесу. Віче. URL: http://www.viche. info/journal/737.

61. Полюга З. О. Кадрова політика органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті євроатлантичної інтеграції. Ефективність державного управління. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 9. С. 310-315.

62. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80

63. Про державну службу: Закон України: від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: ttp://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 4050-17

64. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агенства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16 .

65. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_ 2?id=&pf3516= 9673&skl=7

66. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. URL: www.zakon1.rada.gov.ua.

67. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс]: Закон України №586-XIV від 09.04.1999 р. Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

68. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.1999 р. URL: www. zakon1.rada.gov.ua.

69. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян: Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999). Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. 2005. № 11. С. 71-72.

70. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: навчальний посібник. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

71. Райт Г. Державне управління: навчальний посібник. Київ. Основи. 1994. 191 с.

72. Рачинський А. П. Ефективність систем управління персоналом органів державної влади. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/ 2009_2/09rapodv.pdf

73. Романчук І. Особистісна складова професійної компетентності керівникау сфері державної служби: зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1 (4). С. 278 - 286

74. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. Тернопіль: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.

75. Серант А. Шляхи покращення управління системою місцевого самоврядування в Україні. Демократичне врядування. 2009. Вип. 3. URL: http://www.lvivacademy.com/visnik3/zmist.

76. Скумін А. Без еліти: нові кадрові ініціативи влади – чергова порція «реформаторського» піару.Український тиждень. 2012. (№ 6). URL: http://tyzhden.ua/Politics/41898/.

77. Слюсаренко О. М. Діяльність органів державної влади з професійного вдосконалення й кар'єрного розвитку державної служби (світовий досвід і його застосування в Україні) : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.:25.00.03. Дніпропетровськ. 2007. 20 с.

78. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основа його кар'єрного розвитку. Вісн. НАДУ: зб. наук. пр. Київ: Вид-во НАДУ. 2006. № 2. С. 123 - 132.

79. Соляннік К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків 2002. 176 с.

80. Соляннік К.Є. Служба в органах місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання. Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2006. Вип. 83.С. 81

81. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: Монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 180 с.

82. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. Вісн. держ. служби України. 2003. № 1. С. 65 - 75.

83. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства: Монографія Київ: НАДУ. 2013. 268 с.

84. Хоменець Р. Правовий статус органів місцевого самоврядування. зб. наук. пр. УАДУ. Київ: Вид-во УАДУ. 2001. Вип. І. С. 356-363.

85. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика. навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 458 с.

86. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування. Публічне Управління: теорія і практика. 2011. № 2 (6). С. 213-218.

87. Шаповал В. М. Категорія «Орган державної влади» в конституційній теорії і практиці. Ідеологія державотворення: Історія і сучасність: матеріали наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. Київ: Генеза, 1997. 178 с.

88. Яценко С. Шляхи підвищення комунікативної компетентності державних службовців. Держ. буд-во. 2009. № 2. URL: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/index.html